



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 23 lipca 2026 r.

PN.III.4131.1.23.2026

**Pan
Zygmunt Olbryt
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Ozimku
ul. ks. Jana Dzierżona 4B
46-040 Ozimek**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXIX/233/26 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 29 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Stanowiska Rady Miejskiej w Ozimku wobec krzywdzących wypowiedzi godzących w dobre imię radnych – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Ozimku, powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), podjęła uchwałę XXIX/233/26 w sprawie przyjęcia Stanowiska Rady Miejskiej w Ozimku wobec krzywdzących wypowiedzi godzących w dobre imię radnych. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2026 r.

W § 1 kwestionowanego aktu Rada Miejska w Ozimku przyjęła Stanowisko wobec krzywdzących wypowiedzi Sekretarza Gminy Gogolin Katarzyny Szewczyk godzących w dobre imię radnych i Rady Miejskiej w Ozimku, w brzmieniu stanowiącym załącznik do

niniejszej uchwały. Uchwała wraz z załącznikiem podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy i Miasta w Ozimku oraz na oficjalnej stronie internetowej Gminy Ozimek (§ 2). Mocą § 3 uchwały stanowisko, o którym mowa w § 1 przekazano Radzie Miejskiej w Gogolinie i Burmistrzowi Gogolina. Wykonanie uchwały powierzono, zgodnie z § 4 uchwały, Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Ozimku. Natomiast mocą § 5 niniejszego aktu postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 18 ust. 1 u.s.g., albowiem Rada Miejska w Ozimku nie posiadała kompetencji do podjęcia aktu o takiej treści.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że jej celem jest wyrażenie stanowiska wobec publicznych wypowiedzi Sekretarza Gminy Gogolin oraz ich ocena, a także udzielenie poparcia radnym Rady Miejskiej w Ozimku. Tego rodzaju akt nie stanowi realizacji ustawowych zadań gminy ani wykonywania kompetencji rady gminy określonych przepisami prawa. Uchwała nie rozstrzyga sprawy należącej do właściwości organu stanowiącego, lecz ma charakter wyłącznie deklaracyjny.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Samorząd terytorialny stanowi formę decentralizacji władzy publicznej zorientowaną na zaspokajanie potrzeb identyfikowanych poprzez więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewnienie zdolności wykonywania zadań publicznych (art. 15 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny nie posiada zadań autonomicznych wobec państwa, nie posiada również kompetencji do ich tworzenia. Posiada jedynie samodzielność w realizacji tych zadań publicznych, które państwo, w drodze ustawy, zdecydowało się mu przekazać. Zakres samodzielności samorządu terytorialnego jest zatem zdeterminowany prawnie na poziomie ustawowym, co z założenia wyłącza możliwość jego modyfikacji w ramach kompetencji przypisanych jego organom uchwałodawczym (por. wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2025 r., sygn. akt II SA/Go 374/25).

Organy samorządu terytorialnego nie mogą wykraczać poza zakres swoich uprawnień, kompetencji i zadań, niezależnie od tego, jaką formę i charakter miałyby podjęte działania. W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko, czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru powołany w podstawie prawnej badanego aktu przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samoistnej podstawy podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma wynikająca z tego przepisu jest ogólną kolizyjną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania, ani w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, ani w sferę praw osób prywatnych i to zarówno w formie aktu prawa miejscowego, jak też w drodze innego aktu prawnego (indywidualnego). Zatem przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (tj. władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11, LEX nr 992533 i z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2928/02, OwSS 2004/1, poz. 10).

Z art. 6 ust. 1 u.s.g. wynika, że do zakresu działania gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z determinującym jego treść art. 164 Konstytucji RP, który w ust. 3 formułuje generalną zasadę, iż gmina - będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego - wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika z tego, że zakres działania i kompetencja gminy rozciąga się na wszystkie sprawy (zadania) publiczne o zasięgu lokalnym, gdyż dopiero odrębny przepis ustawowy może upoważnić inne organy, zarówno samorządowe, jak i rządowe, a także inne organy państwa do działania w zakresie tych zadań (zob.: P. Dobosz w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Warszawa 2007, s. 102). Ustawodawca nie precyzuje wprawdzie co należy rozumieć przez publiczny charakter sprawy. Można jednak uznać, że taką sprawą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, których podstawowe rodzaje wymieniono w art. 7 ust. 1 tej ustawy.

Nie kwestionując prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów), należy stwierdzić, że w ramach tego władztwa organ samorządu może czynić tylko to, co jest mu prawnie dozwolone. Zgodnie z zasadą legalizmu organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje. Związaną zasadą legalizmu stanowi, więc nieprzekraczalną granicę jakiejkolwiek działalności organu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym musiałby więc istnieć przepis prawa, pozwalający organowi stanowiącemu gminy wyrażać poglądy, stanowiska lub deklaracje w sprawach dotyczących wykonywania mandatu radnego. Przyjęcie odmiennego poglądu, wedle którego rada gminy może wyrażać tego typu poglądy, stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej roli samorządu terytorialnego, sprowadzającej się do wykonywania zadań publicznych, a nie ich tworzenia. Czym innym jest dostosowywanie istniejącego ustawowo zadania publicznego do lokalnych warunków, a czym innym uznanie, że rada gminy może samodzielnie kreować prawo do wyrażania swoich przekonań.

W świetle powyższych rozważań uchwała nr XXIX/233/26 Rady Miejskiej w Ozimku nie mieści się w granicach wolności wypowiedzi organu władzy publicznej - wyznaczonych przez zasadę legalizmu, a w odniesieniu do rady gminy, szczegółowo przez art. 6 u.s.g. W niniejszej sprawie brak jest przepisu szczególnego, który upoważniałby radę gminy do podjęcia uchwały zawierającej stanowisko odnoszące się do wypowiedzi konkretnej osoby oraz oceniającej tę wypowiedź jako godzącą w dobre imię radnych. Rada Miejska w Ozimku przekroczyła zatem swoje ustawowe kompetencje, podejmując uchwałę w sprawach o charakterze wykraczającym poza sprawy lokalne, a jednocześnie ingerując w zakres kompetencji innych podmiotów.

Powtórzyć należy, że przepisy u.s.g. ani żadnej innej ustawy nie przewidują, by w zakresie uprawnień, kompetencji oraz zadań gminy i jej organów mieściła się wyrażona w przedmiotowej uchwale, ocena i krytyka zachowania Sekretarza Gminy Gogolin godząca w dobre imię radnych i Rady Miejskiej w Ozimku. Należy podkreślić, że nawet jeśli problem poruszony w uchwale ma znaczenie społeczne lub lokalne, okoliczność ta sama w sobie nie kreuje kompetencji rady gminy do podejmowania uchwał. O zakresie działania organu stanowiącego decydują wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

**Oskar Woźniak
Radca prawny**

Wydział Prawny i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.