

KANCELARIA ADWOKACKA
Adw. dr Krzysztof Kukuryk
20-023 Lublin, ul. Chopina 24/8
tel. 512 294 609 797 483 653
adwokat@adwokatkukuryk.pl

Lublin, 25 sierpnia 2025 roku

Opinia prawna

sporządzona na zlecenie Burmistrza Gminy Jawor z dnia 21 sierpnia 2025 roku

- Do:** Emilian Bera – Burmistrz miasta Jawora;
Urząd Miejski w Jaworze
- Od:** Kancelaria Adwokacka Adw. dr Krzysztof Kukuryk („Kancelaria”)
- Data:** 25 sierpnia 2025 r.
- Temat:** Ocena zgodności z prawem:
1. uchwały nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze („**Uchwała nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze**”);
 2. projektu uchwały Rady Miejskiej w Jaworze „w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska w przedmiocie ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granice Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej („**Projekt uchwały**”);
 3. możliwości składania przez Burmistrza miasta Jawora oświadczeń wymaganych na etapie wnioskowania o środki unijne oraz podpisywania umów o dofinansowanie, w przypadku podjęcia przez Radę Miejską obu przedmiotowych uchwał.

Szanowni Państwo,

1. zgodnie z Państwa zleceniem z dnia 21 sierpnia 2025 r., poniżej przedstawiamy analizę prawną dotyczącą zgodności z prawem uchwały nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze, projektu uchwały Rady Miejskiej w Jaworze „w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska w przedmiocie ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granice Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej oraz możliwości składania przez Burmistrza miasta Jawora oświadczeń wymaganych na etapie wnioskowania o środki unijne, oraz podpisywania umów o dofinansowanie, w przypadku podjęcia przez Radę Miejską obu przedmiotowych uchwał.

I. Wnioski

1. Uchwała nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze narusza Konstytucję RP, ustawę o samorządzie gminnym, prawo UE (TFUE, KPP UE, dyrektywy antidyskryminacyjne) oraz prawo międzynarodowe (EKPC, MPPOiP), ponieważ z góry wyklucza migrantów jako grupę, co stanowi dyskryminację ze względu na narodowość i status prawny.
2. Projekt uchwały Rady Miejskiej w Jaworze „w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska w przedmiocie ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granice Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej jest sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Jest aktem podjętym bez kompetencji ustawowej, narusza przepisy prawa unijnego i międzynarodowego oraz może zostać uznany za przejaw dyskryminacji wobec określonej grupy osób, zwłaszcza w kontekście art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 2021/1060.
3. Projekt uchwały, w wypadku przyjęcia, narażony jest na stwierdzenie nieważności w trybie nadzoru oraz stanowi ryzyko prawne i finansowe dla gminy.
4. Składanie przez Burmistrza miasta Jawora oświadczeń wymaganych na etapie wnioskowania o środki unijne oraz podpisywania umów o dofinansowanie, w przypadku podjęcia przez Radę Miejską w Jaworze obu przedmiotowych uchwał naraża Burmistrza miasta Jawora na odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 233 § 1 Kodeksu karnego, a podpisanie oświadczeń wbrew uchwałom mogłoby narazić

Burmistrza miasta Jawora na odpowiedzialność prawną i finansową, w tym za złożenie nieprawdziwego oświadczenia wobec instytucji zarządzającej.

II. REKOMENDACJE

Mając na uwadze poniższe, rekomenduje się:

1. Podjęcie działań zmierzających do uchylenia uchwały nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze, jako aktu sprzecznego z Konstytucją RP, ustawą o samorządzie gminnym, prawem Unii Europejskiej oraz zobowiązaniami międzynarodowymi.
2. Zaniechanie procedowania projektu uchwały dotyczącego wyrażenia negatywnego stanowiska wobec lokowania imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę RP i UE. Choć projekt ten ma charakter deklaracyjny, również pozostaje poza zakresem kompetencji rady gminy i może zostać uznany za przejaw dyskryminacji, osłabiając wiarygodność gminy w relacjach z instytucjami zarządzającymi funduszami unijnymi.
3. Odstąpienie przez Burmistrza od podpisywania oświadczeń wymaganych przy aplikowaniu o środki unijne oraz przy zawieraniu umów o dofinansowanie, w przypadku pozostawiania w mocy którejkolwiek z analizowanych uchwał. Podpisanie takich oświadczeń może narazić Burmistrza na odpowiedzialność karną z art. 233 § 1 w zw. z art. 233 § 6 Kodeksu karnego oraz odpowiedzialność finansową z tytułu złożenia nieprawdziwego oświadczenia wobec instytucji zarządzającej środkami unijnymi.

III. PODSTAWY PRAWNE

1. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
2. TFUE ((Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.);
3. Karta Praw Podstawowych UE (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.);
4. Europejska Konwencji Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.);
5. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
6. Konwencja genewska z 1951 r. o statusie uchodźców (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515);
7. Dyrektywa 2000/43/W (Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 180, str. 22);

8. Dyrektywa 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, str. 60);
9. Dyrektywa 2013/33/UE ustanawiająca normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, str. 96);
10. Rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, str. 159 z późn. zm.);
11. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607);
12. Ustawa o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153);
13. Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383).

IV. Ocena zgodności z prawem uchwały nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze.

1. W dniu 27 maja 2025 roku Rada Miejska w Jaworze podjęła uchwałę nr XIV/123/2025 o następującej treści:
§ 1. Rada Miejska w Jaworze wyraża sprzeciw wobec przyjmowania migrantów w trybie przymusowej relokacji na terenie Gminy. Sprzeciw ten obejmuje wszystkie nieruchomości należące do Gminy Jawor, w tym także te, które Gmina otrzymała w użyczenie oraz wynajęła innym podmiotom, niezależnie od formy prawnej ich użytkowania.
§ 2. Rada Miejska zobowiązuje Burmistrza Gminy Jawor do użycia mu przysługujących wszelkich narzędzi prawnych, aby nie dopuścić do utworzenia na terenie Miasta Jawor jakichkolwiek ośrodków dla migrantów. (...)
2. Rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku („**Rozporządzenie (UE) 2021/1060**”) określa wspólne zasady wdrażania wielu unijnych funduszy, takich jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Europejski Fundusz Społeczny Plus, czy Funduszu Spójności.
3. Zgodnie z art. 9 ust. 3 Rozporządzenia (UE) 2021/1060, państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów (...).
4. Dostęp do funduszy unijnych oraz możliwość realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej uwarunkowane są poszanowaniem zasady równości i niedyskryminacji, a więc każda uchwała

dowolnego organu samorządu terytorialnego, która wprowadza rozwiązania sprzeczne z tymi zasadami, stanowi naruszenie prawa unijnego o charakterze bezpośrednio obowiązującym. Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Jaworze, poprzez wprowadzenie generalnego zakazu przyjmowania migrantów i tworzenia ośrodków dla tej grupy osób, prowadzi do ich uprzedniego i automatycznego wykluczenia z możliwości korzystania z infrastruktury, zasobów oraz usług na terenie gminy. Jest to działanie, które nie tylko nie realizuje wynikającego z art. 9 ust. 3 Rozporządzenia (UE) 2021/1060 obowiązku podejmowania aktywnych kroków w celu zapobiegania dyskryminacji, lecz wprost ustanawia mechanizm dyskryminacyjny oparty na kryterium pochodzenia etnicznego i narodowego.

5. Takie ukształtowanie treści uchwały pozostaje w jawnej kolizji z normami prawa unijnego, które stosowane są z pierwszeństwem wobec prawa krajowego i obowiązują bezpośrednio w porządku wewnętrznym państw członkowskich. Z punktu widzenia zasady pierwszeństwa prawa UE oznacza to, że nawet w przypadku braku ingerencji organów nadzoru krajowego, uchwała jako sprzeczna z regulacjami unijnymi nie może wywoływać skutków prawnych.
6. Przyjęcie i utrzymywanie w obrocie prawnym aktu naruszającego zasadę niedyskryminacji naraża gminę nie tylko na zarzut uchybienia zobowiązaniom traktatowym, ale także na wymierne konsekwencje finansowe. Wskazać należy, że Komisja Europejska posiada bowiem instrumenty prawne pozwalające na wstrzymanie lub ograniczenie wypłat z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w przypadku, gdy jednostki organizacyjne państwa członkowskiego dopuszczają się działań sprzecznych z podstawowymi wartościami i zasadami UE, w tym zasadą równego traktowania. W praktyce oznacza to, że realizacja przez gminę Jawor programów finansowanych ze środków unijnych może zostać zakwestionowana, a środki – wstrzymane lub cofnięte. Tym samym uchwała ta nie tylko stanowi przejaw dyskryminacji, lecz również realnie zagraża stabilności finansowej gminy oraz jej możliwości korzystania z funduszy europejskich w przyszłości.
7. Wskazać należy na dalsze naruszenia przepisów prawa przedmiotowej uchwały.
8. Po pierwsze, w świetle Konstytucji RP, uchwała narusza art. 32, który gwarantuje zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Powyższy przepis gwarantuje te prawa nie tylko obywatelom, ale i również osobom przebywającym na terytorium Polski, niezależnie od obywatelstwa. Ponadto, przedmiotowa uchwała jednocześnie pozostaje w

sprzeczności z art. 37 ust. 1 i 2, który stanowi, że cudzoziemcy przebywający legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z wolności i praw konstytucyjnych, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Uchwała wprowadzająca generalny zakaz przyjmowania migrantów na terenie gminy nie ma podstawy ustawowej, a zatem stanowi akt *ultra vires* – wydany z przekroczeniem kompetencji rady gminy.

9. Po drugie, uchwała narusza ustawę o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 7 i art. 18, określające zakres zadań i kompetencji gminy. Polityka migracyjna, a także kwestie związane z prawem pobytu cudzoziemców, pozostają w gestii organów władzy państwowej, nie zaś jednostek samorządu terytorialnego. Podejmując uchwałę w tej materii, rada gminy wkroczyła w sferę kompetencji zastrzeżonych dla ustawodawcy oraz organów centralnych państwa.
10. Po trzecie, uchwała pozostaje w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej. Art. 18 TFUE ustanawia zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a art. 21 Karty Praw Podstawowych UE rozwija tę zasadę, obejmując ochroną również pochodzenie narodowe i etniczne. Ponadto dyrektywa 2000/43/WE wprowadza zakaz dyskryminacji rasowej i etnicznej w dostępie do dóbr i usług, w tym mieszkań, co pozostaje w bezpośredniej kolizji z treścią uchwały, która wyłącza migrantów z możliwości korzystania z zasobów lokalnych.
11. Po czwarte, uchwała narusza również zobowiązania międzynarodowe Polski. Art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zakazuje dyskryminacji przy korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych Konwencją, a Protokół nr 12 do EKPC wprowadza zakaz dyskryminacji o charakterze ogólnym. Podobnie art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje wszystkim osobom równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji. Przyjęcie aktu prawnego wykluczającego migrantów jako grupę z możliwości korzystania z usług gminnych pozostaje w sprzeczności z powyższymi normami.
12. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji, która stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Regulacje zawarte w Konstytucji w rezultacie przesadzają o kształcie prawnym samorządu terytorialnego. Samorząd ma znaczące

miejsce w systemie władzy wykonawczej RP. Istotna część zadań publicznych jest bowiem realizowana nie tylko przez administrację rządową, ale i administrację samorządową. Władza publiczna, a zatem także samorządowa, jest sprawowana w oparciu o konstytucyjną zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ samorządowy może podejmować jakiegokolwiek działania władcze ze skutkiem prawnym, jedynie w przypadku, gdy przepis ustawy na to wyraźnie zezwala. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządnymi w swoich działaniach, ale w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nie autonomicznymi i nie suwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym. Samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Działa przede wszystkim w interesie właściwych korporacji terytorialnych. Jego sytuację determinują względy właściwe dla dobra wspólnego i interesu publicznego, odnoszącego się do państwa i zasad jego ustroju wyróżnionych w Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K. 37/06, OTK-A 2009 r., nr 4, poz. 47).

13. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 2 września 1994 r. sygn. W 10/93 (OTK 1994 r., nr 2, poz. 46) stwierdził, że: „Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania - własne i zlecone mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania działać powinny nie tylko „w ramach ustaw” [...], lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego „na podstawie przepisów prawa”[...].”
14. Z uwagi na to, że samorząd terytorialny jest powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formach właściwych dla tej administracji, wszelkie akty stanowione przez organy samorządu należy kwalifikować jako akty z zakresu administracji publicznej (por. postanowienia NSA z dnia 2 lipca 2021 r.: sygn. III OSK 3353/21, LEX nr 3193519 i sygn. III OSK 3682/21, LEX nr 3193497 oraz z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. III OSK 5249/21, LEX nr 3273199). Źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest pozytywne unormowanie prawne

wynikające z normy konstytucyjnej i ustawowej. Samorząd jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej. Poszczególne korporacje terytorialne są adresatami norm prawnych, sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawa publicznego w strukturze organizacyjnej państwa. Zasadniczo samorząd terytorialny stanowi element władzy wykonawczej państwa. Wykonuje on bowiem część zadań należących do tej władzy. Podstawą takiego stanowiska jest: a) przedmiot działania samorządu (sprawy stanowiące zakres działania samorządu należą do dziedziny władzy wykonawczej); b) stosowane środki działania (są to środki administracyjne, a nie ustawodawcze, czy sądowe); c) samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych oraz d) systematyka konstytucji, w której dotyczące go przepisy są usytuowane bezpośrednio po przepisach określających zasady i zakres działania naczelnego organu wykonawczego - Rady Ministrów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/05, Z. U. 2005, nr 10A, poz. 119. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego nie są klasyfikowane według zasady trójpodziału władz. W postanowieniu z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. III OSK 3353/21 NSA stwierdził, że: „Działanie samorządu terytorialnego nie znajdujące umocowania w wyraźnej podstawie prawnej, a dokonywane wyłącznie z powołaniem się na zasadę jego samodzielności nie spełnia wymogów działania legalnego. [...] każda bowiem uchwała - niezależnie od jej treści, w tym tego, czy zawiera normy konkretne, generalne, czy też nie zawiera norm prawnych, może i musi stanowić przejaw wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim zdecydował o tym ustawodawca, a tym samym znajdować oparcie w konkretnej normie prawnej umocowującej do określonego działania. [...] Oznacza to, że skoro nie istnieje inna sfera działalności organów jednostek samorządu terytorialnego niż wyznaczona jej zadaniami publicznymi, to każda aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego jest aktywnością zdeterminowaną kategorią zadań publicznych. Kwestia prawidłowości odczytania przez organy jednostek samorządu terytorialnego treści tych zadań oraz kwestia prawidłowości realizacji tych zadań podlega badaniu sądowoadministracyjnej legalności zaskarżonego aktu”.

15. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych charakter prawny aktu powinien być rozpatrywany materialnie tj. na podstawie jego treści i skutków, a nie nazwy lub tytułu, również nie na podstawie intencji radnych. Bez znaczenia dla tej oceny

pozostaje więc, że celem radnych było jedynie zajęcie stanowiska Zawarte w uchwale sformułowania świadczą o władczym charakterze aktu, gdyż wyznaczają dyrektywy działania, skierowane do organu wykonawczego oraz podległych gminie jednostek organizacyjnych. Stanowią wytyczne stosowania prawa, co jest wystarczającą podstawą do uznania uchwały za akt władczy (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, LEK nr 2226615). Należy przy tym zauważyć, że chociaż wykonaniu uchwały w całości powierzono burmistrzowi, to poszczególne dyspozycje w niej wyrażone skierowane są także do innych podmiotów (np. zarządzających mieniem miejskim). To już nie jest deklaracja ideowa, a zapowiedź działań praktycznych. Taka uchwała jest już stanowieniem o kierunkach działań organu wykonawczego Gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

16. Prawo do wolnego wyrażania swoich poglądów z art. 54 ust. 1 Konstytucji przynależy także wspólnocie samorządowej, która wypowiada się przez swoje organy. Wyrażenie takich poglądów, jakie wynikają z uchwały byłoby zwykłym udziałem w debacie publicznej, bez możliwości zaklasyfikowania go jako naruszenie art. 54 ust. 1 Konstytucji, gdyby nie fakt, że przybrało formę uchwały organu władzy publicznej mającej charakter władczy.
17. Art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może natomiast 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). Przepis art. 18 ust. 1 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. wyrok NSA z dnia 18 marca 2003 r., sygn. II SA/Wr 2928/02, OwSS 2004/1, poz. 10) W judykaturze ugruntowało się stanowisko, że charakter władczy mogą mieć nie tylko akty prawa miejscowego, ale też akty o charakterze wewnętrznym, zobowiązujące w stosunku do innych organów i jednostek

organizacyjnych, w szczególności podporządkowanych organowi wydającemu akt. Uchwała może być więc kwalifikowana jako władcza, nawet jeśli nie ustanawia praw i obowiązków podmiotów prywatnych, ale jeśli zawiera dyspozycje działania dla innych podmiotów w ramach aparatu administracji publicznej (por. wyroki NSA: z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16, op. cit. oraz z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162, w których za władcze uznano stanowiska organów stanowiących deklarujące, że będą stosować się do nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). W tych orzeczeniach NSA przyjął też, że dyspozycje nie muszą być wyrażone szczegółowo i konkretnie. Nie kwestionując prawa organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania deklaracji ideowych, ani ich kompetencji do decydowania o sprawach lokalnych (niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów), należy stwierdzić, że w ramach tego władztwa organ samorządu może tylko czynić wszystko, 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 (zasada praworządności formalnej). Działając nawet jako głos wspólnoty samorządowej, w oparciu o swoistą wolność wypowiedzi organu, która zgodnie z orzecznictwem NSA przysługuje organom samorządowym jako pochodna wolności wypowiedzi wszystkich mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, rada gminy pozostaje organem władzy publicznej.

18. Związanie zasadą legalizmu stanowi, więc nieprzekraczalną granicę swoistej wolności wypowiedzi organu jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż w każdym wypadku, również w odniesieniu do podmiotów prywatnych, wolność słowa nie ma charakteru absolutnego, w przypadku organów władzy publicznej zakres tej wolności jest wyraźnie węższy. W świetle powyższych rozważań przedmiotowa uchwała 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. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W pełni zgodne z powyższym przepisem pozostają też postanowienia EKSL, z których wynika, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Jednakże takie kwestie jak program nauczania w szkołach, zasady realizacji

zadań edukacyjnych, czy zasady działania przedsiębiorców nie mają charakteru lokalnego są bowiem sprawami ogólnokrajowymi. Rada Miasta przekroczyła zatem swoje ustawowe kompetencje, podejmując uchwałę w sprawach wykraczających poza sprawy lokalne, a jednocześnie ingerując w zakres kompetencji innych podmiotów. (zob. wyroki NSA sygn: III OSK 3746/23, III OSK 4240/21, III OSK 4041/21)

19. Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze narusza Konstytucję RP, ustawę o samorządzie gminnym, prawo UE (TFUE, KPP UE, dyrektywy antydyskryminacyjne) oraz prawo międzynarodowe (EKPC, MPPOiP), ponieważ z góry wyklucza migrantów jako grupę, co stanowi dyskryminację ze względu na narodowość i status prawny.

V. Ocena zgodności z prawem projektu uchwały Rady Miejskiej w Jaworze „w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska w przedmiocie ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granice Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej.”

1. Projekt uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska w przedmiocie ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej zakłada przyjęcie uchwały o następującej treści:
§ 1. Rada Miejska w Jaworze wyraża negatywne stanowisko wobec ewentualnego lokowania na terenie Miasta Jawora imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej.
§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Jawora. (...)
2. Projekt uchwały Rady Miejskiej w Jaworze, choć różni się od poprzedniej w zakresie swojego brzmienia, nadal pozostaje aktem wadliwym z punktu widzenia przepisów prawa. W odróżnieniu od pierwszej wersji uchwały, która wprowadzała generalny zakaz przyjmowania migrantów na terenie gminy oraz nakładała na burmistrza obowiązek podejmowania wszelkich działań w celu uniemożliwienia tworzenia ośrodków dla cudzoziemców, obecny projekt ogranicza się jedynie do wyrażenia „negatywnego stanowiska” wobec lokowania imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej. Ma zatem charakter deklaracyjny, a nie normatywny. Nie zmienia to jednak faktu, że treść uchwały wykracza poza kompetencje rady gminy określone w ustawie o samorządzie gminnym. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 i art. 18 ustawy o samorządzie

gminnym, rada gminy może podejmować uchwały wyłącznie w granicach swoich zadań własnych. Polityka migracyjna, w tym kwestie związane z pobytem cudzoziemców, należą do kompetencji władz państwowych, a nie jednostek samorządu terytorialnego.

3. Po drugie, choć Projekt uchwały odnosi się jedynie do imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę, a więc osób formalnie nieuprawnionych do pobytu na terytorium RP, należy mieć na uwadze, że prawo unijne i prawo międzynarodowe gwarantują takim osobom podstawowe prawa, w tym prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową. Dyrektywa 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz dyrektywa 2013/33/UE ustanawiająca normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków dla osób, które wystąpiły z wnioskiem o ochronę, niezależnie od sposobu ich wjazdu. Uchwała rady gminy, która z góry wyklucza możliwość lokowania takich osób na terenie gminy, może zostać zinterpretowana jako utrudnianie wykonywania przez państwo zobowiązań wynikających z prawa unijnego.
4. Po trzecie, Projekt uchwały nie narusza art. 9 ust. 3 Rozporządzenia nr 2021/1060, wprost – bo nie dyskryminuje beneficjentów programów unijnych ze względu na rasę czy etniczność, tylko odnosi się do statusu prawnego osób, które nielegalnie przekroczyły granicę. Należy jednak wskazać, że może jednak pośrednio kolidować z obowiązkami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego – zwłaszcza jeśli jej skutkiem byłoby wykluczanie osób ubiegających się o azyl lub osób w procedurze uchodźczej, które w świetle prawa UE muszą być traktowane jak osoby uprawnione do określonej ochrony.
5. Po czwarte, Projekt uchwały narusza zarówno art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zakazując dyskryminacji przy korzystaniu z praw gwarantowanych w tych aktach. Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 konwencji genewskiej z 1951 r. o statusie uchodźców, umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem, że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu. Ponadto, umawiające się Państwa nie będą nakładały na

- poruszanie się takich uchodźców ograniczeń poza tymi, które są niezbędne; ograniczenia takie będą stosowane tylko dopóty, dopóki status tych uchodźców w państwie nie zostanie uregulowany lub dopóki nie zostaną przyjęci w innym państwie. Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom odpowiedni czas, jak również wszystkie niezbędne ułatwienia dla uzyskania prawa przyjęcia w innym państwie.
6. Reasumując, choć Projekt uchwały przybiera łagodniejszą formę i ogranicza się do wyrażenia negatywnego stanowiska, to nadal pozostaje sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Jest aktem podjętym bez kompetencji ustawowej, narusza przepisy prawa unijnego i międzynarodowego oraz może zostać uznany za przejaw dyskryminacji wobec określonej grupy osób, zwłaszcza w kontekście art. 9 ust. 3 Rozporządzenia nr 2021/1060.
 7. W związku powyższym, Projekt uchwały, w wypadku przyjęcia, narażony jest na stwierdzenie nieważności w trybie nadzoru oraz stanowi ryzyko prawne i finansowe dla gminy.

VI. Ustalenie możliwości podpisywania oświadczeń wymaganych na etapie wnioskowania o środki unijne oraz podpisywania umów o dofinansowanie, w przypadku podjęcia przez Radę Miejską obu przedmiotowych uchwał.

1. Burmistrz jako organ wykonawczy gminy (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) działa w imieniu gminy na zewnątrz i reprezentuje ją przy składaniu wniosków o dofinansowanie oraz przy podpisywaniu umów z instytucjami zarządzającymi funduszami UE. W tych procedurach zawsze wymagane jest złożenie oświadczeń, potwierdzających, że projekt jest zgodny z prawem krajowym i unijnym, a beneficjent przestrzega zasad równości szans, niedyskryminacji i zakazu wykluczenia określonych grup (art. 9 ust. 3 Rozporządzenia nr 2021/1060).
2. Odnosząc się do uchwały nr XIV/123/2025 Rady Miejskiej w Jaworze należy wskazać, że przedmiotowa uchwała ma charakter dyskryminacyjny i pozostaje w sprzeczności zarówno z przepisami prawa krajowego, jak i unijnego. Uchwała ta, poprzez swoje generalne brzmienie, stanowi przejaw wykluczenia migrantów jako określonej grupy społecznej, co wprost narusza zasadę równości i zakaz dyskryminacji wynikające z art. 32 Konstytucji RP, a także z art. 18 TFUE, art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060. W konsekwencji obowiązywanie uchwały prowadziłoby do sytuacji, w której Gmina Jawor pozostawałaby w

oczywistej sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji, stanowiącym podstawową zasadę horyzontalną w procesie ubiegania się o i realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Z tej przyczyny Burmistrz Miasta Jawora nie mógłby w sposób zgodny ze stanem faktycznym i prawnym podpisać oświadczeń wymaganych na etapie wnioskowania o środki unijne oraz zawierania umów o dofinansowanie, gdyż treść uchwały wprost zaprzeczałaby spełnieniu przez gminę zasady niedyskryminacji. Ponadto, w przypadku złożenia takiego oświadczenia przez Burmistrza, narażony byłby on na odpowiedzialność karną przewidzianą w art. 233 § 1 Kodeksu karnego, a więc podpisanie oświadczeń wbrew uchwale mogłoby narazić burmistrza na odpowiedzialność (prawną i finansową), w tym za złożenie nieprawdziwego oświadczenia wobec instytucji zarządzającej.

3. Odnosząc się do Projektu uchwały Rady Miejskiej w Jaworze „w sprawie wyrażenia negatywnego stanowiska (...)”, należy podkreślić, że choć projekt ten nie ma charakteru normatywnego w sensie nakazowym lub zakazowym, lecz ogranicza się do deklaracji stanowiska politycznego, to jego treść w dalszym ciągu budzi wątpliwości prawne. W szczególności należy zauważyć, że polityka migracyjna oraz kwestie związane z prawem pobytu cudzoziemców pozostają wyłączną kompetencją władz państwowych, a nie jednostek samorządu terytorialnego. Nadto, mimo że uchwała odnosi się wyłącznie do imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę, jej brzmienie może być interpretowane jako wyraz niechęci i uprzedniego wykluczenia tej kategorii osób, w tym również osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które w świetle prawa Unii Europejskiej korzystają z gwarancji proceduralnych oraz ochrony przed dyskryminacją. Tego rodzaju stanowisko może pozostawać w sprzeczności z zasadami horyzontalnymi wynikającymi z art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 oraz z art. 18 TFUE i art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w zakresie ochrony praw człowieka i uchodźców. Z tego względu, choć formalnie Burmistrz Miasta Jawora mógłby złożyć oświadczenia wymagane na etapie wnioskowania o środki unijne oraz podpisywania umów o dofinansowanie, to treść projektowanej uchwały mogłaby osłabić wiarygodność tych oświadczeń i mogłaby skutkować zakwestionowaniem zgodności działań gminy z zasadą niedyskryminacji przez instytucje zarządzające funduszami unijnymi. W konsekwencji przyjęcie przedmiotowej uchwały, mimo jej

deklaratywnego charakteru, stwarzałoby ryzyko prawne i finansowe zarówno dla gminy jak i Burmistrza.



adv. dr Krzysztof Kukuryk