



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 16 stycznia 2026 r.

PN.III.4131.1.2.2026

**Pan
Tomasz Gala
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Tułowicach
ul. Szkolna 1
49-130 Tułowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXV/114/25 Rady Miejskiej w Tułowicach z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Tułowicach oraz sołtysów – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Tułowicach, powołując się na art. 25 ust. 4, art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, zwanej dalej jako u.s.g.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974) podjęła uchwałę XXV/114/25 w sprawie zmiany uchwały w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Tułowicach oraz sołtysów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

W kwestionowanym akcie Rada Miejska w Tułowicach w § 1 postanowiła zmienić brzmienie § 4 ust. 1 w uchwale Nr II/11/24 Rady Miejskiej w Tułowicach z dnia 24 maja 2024 r w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Tułowicach. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Tułowic zgodnie z § 2 przedmiotowej uchwały. Natomiast w § 3 aktu Rada zawarła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, z datą obowiązującą od dnia 1 lutego 2026 r.

W toku badania legalności powyższej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461, zwanej dalej jako u.o.a.n.).

Na wstępie należy przywołać dominujący w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego. Charakter prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu

(zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r. III OSK 2003/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 listopada 2024 r. IV SA/Po 648/24 i z dnia 9 maja 2024 r. IV SA/Po 154/24 oraz wskazane w nich orzecznictwo).

Wskazać należy, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli zatem uchwała rady gminy zawiera przepisy prawa powszechnie obowiązujące, to powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w u.o.a.n.

Zgodnie z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Powyższy przepis ustanawia minimalny, czternastodniowy okres *vacatio legis* - czas między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych) - aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Pozwala on również prawodawcy na ustalenie termin dłuższego.

W ocenie organu nadzoru § 3 przedmiotowej uchwały jest wadliwy, ponieważ zawarto w niej dwie sprzeczne ze sobą normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 lutego 2026 r. Innymi słowy mówiąc wprowadzono dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, że zakresy tych pojęć są tożsame. Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 2713/21 wskazując, że: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie”*. Nieprawidłowe określenie terminu ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Ponadto odnotować należy, że przedmiotowy akt zmienia brzmienie zapisów uchwały Nr II/11/24 Rady Miejskiej w Tułowicach z dnia 24 maja 2024 r w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Tułowicach. Jednakże taka uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Jak wskazano wyżej, uchwała w sprawie diet radnych stanowi akt prawa miejscowego a warunkiem wejścia w życie takiego aktu jest jego promulgacja. Zatem objęty niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym akt nr XXV/114/25 z dnia 18 grudnia 2025 r. zmienia uchwałę nr II/11/24 Rady Miejskiej w Tułowicach z dnia 24 maja 2024 r., która nie weszła w życie i nie obowiązuje.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że przywołana norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich radnym przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20, *„Używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz "dieta" postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego*

organu". Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywania funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, a nie z tytułu samego faktu bycia członkiem organu gminy. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistej realizacji obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu. Dopuszczalne jest przy tym określenie ogólnej wysokości diety należnej za dany okres – o ile nie będzie to prowadzić do uregulowania stałego miesięcznego wynagrodzenia. Konieczne jest w takim przypadku ustalenie zasad obniżenia wysokości diety w konkretnych okolicznościach, związanych z brakiem aktywności radnego w zakresie sprawowanej funkcji. W przeciwnym razie, dieta określona w formie ryczałtu i niezależna od ponoszonych kosztów, traci charakter rekompensacyjny, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt. III OSK 5279/21).

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, że jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona pewnymi okolicznościami (np. stanem zdrowia). Radny, pełniąc swoją funkcję, pracuje na rzecz społeczności lokalnej, a nie na rzecz osobistego zysku. Dlatego też dieta powinna być adekwatna do rzeczywistych wydatków czy strat poniesionych przez radnego. Innymi słowy, miesięczna dieta powinna uwzględniać rzeczywiste powiązanie pomiędzy jej kwotą a kosztami (wydatkami, straconymi korzyściami) poniesionymi przez radnego w związku z wykonywaniem obowiązków w organie gminy. Wysokość diety nie może więc być ustalona na arbitralnym poziomie, niezależnym od aspektu kompensacyjnego (por. P. Drembkowski [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 1, 2023, art. 25).

Rada Miejska w Tułowicach w uchwale nr XXV/114/25 zawarła, iż "*§ 4 ust. 1. Wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 2 ulega obniżeniu o 5% za każdą nieobecność na sesji Rady Miejskiej, o 5% za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji*

stałej, której radny jest członkiem oraz o 5% za każdą nieobecność na wspólnym posiedzeniu komisji, z zastrzeżeniem ustępu 2 i 3.". Dotychczasowe zasady obniżania, wynikające z § 4 ust. 1 uchwały nr IV/22/24 Rady Miejskiej w Tułowicach z dnia 27 czerwca 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2024 r., poz. 1776 ze zm.) przewidywały, iż "Wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 2 ulega obniżeniu o 20% za każdą nieobecność na sesji Rady Miejskiej, o 20% za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji stałej, której radny jest członkiem oraz o 20% za każdą nieobecność na wspólnym posiedzeniu komisji, z zastrzeżeniem ustępu 2 i 3.". Zatem kwestionowana uchwała wprowadza mniejszą % obniżkę diety w sytuacji nieobecności radnego na sesji czy też komisjach – co w ocenie organu nadzoru – ma charakter pozorny i nie uwzględnia aspektu kompensacyjnego. Zakwestionowany zapis uchwały prowadzi bowiem do takiej sytuacji, że radny nieobecny na ww. sesji otrzyma niemalże pełną wartość diety – co nie znajdzie odzwierciedlenia w poniesionych po jego stronie kosztach lub stratach związanych z wykonywaniem mandatu (które w tym przypadku nie powstaną z uwagi na brak aktywności związanej z pełnieniem funkcji). Działania prawotwórcze Rady Miejskiej w Tułowicach w przedmiotowym zakresie wskazują na wyłącznie formalne uregulowanie zasady potrąceń w przypadku nieobecności radnego.

Należy podkreślić, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy

prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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 2024 r. poz. 935 ze zm.) 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

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.