



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 kwietnia 2026 r.

WP-S.4131.2.2026

### Rada Powiatu Garwolińskiego

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/171/2026 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 4 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego.

#### Uzasadnienie

W dniu 10 marca 2026 r. Wojewoda Mazowiecki otrzymał korespondencję, w ramach której Starosta Powiatu Garwolińskiego na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684), dalej – *ustawa o samorządzie powiatowym* lub *u.s.p.*, przekazała Uchwałę Nr XXV/171/2026 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 4 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego, dalej – *Uchwała*.

W kolejnych dniach do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło wystąpienie, kwestionujące tryb przyjęcia oraz treść *Uchwały*. Pismem z dnia 17 marca 2026 r. znak WP-S.4130.48.2026 organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Garwolińskiego o przesłanie wyjaśnień oraz dokumentacji związanej z podjęciem przedmiotowego aktu. Wyjaśnienia wraz z dokumentacją wpłynęły do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 19 marca 2026 r.

Na podstawie zgromadzonego materiału, pismem z dnia 24 marca 2026 r. znak WP-S. 4131.2.2026, Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru ustalił, że *Uchwała* została podjęta z naruszeniem art. 13 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 7 *ustawy o samorządzie powiatowym*.

Zgodnie z art. 12 pkt 2 *u.s.p.* do wyłącznej właściwości rady powiatu należy wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego. Wskazać należy, iż rada powiatu jako organ kolegialny działa i podejmuje swoje decyzje na drodze podejmowania uchwał. W myśl art. 13 ust. 1 *u.s.p.* uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

W § 26 ust 1 *Statutu Powiatu Garwolińskiego*, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXX/194/2016 Rady Powiatu Garwolińskiego w dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie *ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego* (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9577 z późn zm.), doprecyzowano, iż głosowanie zwykłą większością głosów oznacza, że przyjęty zostaje wniosek, który uzyskał największą ilość głosów. Głosów nieważnych lub wstrzymujących się nie dolicza się do żadnej z grup głosujących.

Zważywszy na brak przepisów szczególnych, regulujących odrębnie kwestię wymaganej większości przy podejmowaniu przez radę powiatu uchwały w sprawie wynagrodzenia starosty, wskazać należy, iż do podjęcia uchwały w tym przedmiocie konieczne jest uzyskanie zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, zgodnie z art. 13 ust. 1 *u.s.p.* Większość powyższą uzyskuje się wówczas, gdy głosów „za” przyjęciem uchwały jest więcej niż „przeciw”, bez względu na ilość oddanych głosów nieważnych lub wstrzymujących się, jak słusznie rozstrzygnięto w § 26 ust. 1 *Statutu Powiatu Garwolińskiego*. Przyjęte unormowanie statutowe jest realizacją tez doktryny prawa, dotyczących istoty głosowania zwykłego, które oznacza, że za przyjęciem projektu uchwały musi być więcej radnych niż przeciw niemu, przy czym w tym trybie głosowania nie bierze się pod uwagę głosów innych niż „za” i „przeciw”, w tym głosów wstrzymujących się (*vide: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Lex 2016).

W kontekście przedmiotowej sprawy na szczególną uwagę zasługuje ponadto regulacja zawarta w art. 21 ust. 7 *u.s.p.*, która stanowi, iż radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Doktryna prawa samorządu terytorialnego wskazuje, iż *ustawa o samorządzie powiatowym* już w wersji pierwotnej wprowadziła **zakaz uczestnictwa w głosowaniu przez radnego, jeżeli uchwała dotyczy jego interesu prawnego**.

Intencją ustawodawcy było stworzenie możliwości rzetelnego i obiektywnego wykonywania obowiązków przez radnego powiatu. U podstaw tego przepisu legła konstytucyjna zasada równości obywateli wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (por. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 21).

Wskazać należy, iż analogiczne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), dalej – *ustawa o samorządzie gminnym* lub *u.s.g.*, gdzie w art. 25a *u.s.g.* również wprowadzono zakaz brania udziału w głosowaniu radnego, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Ustawodawca nie zdecydował się natomiast na powtórzenie zakazu w powyższym kształcie w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, z późn. zm.), dalej – *u.s.w.*, znacznie modyfikując jego zakres poprzez ograniczenie go jedynie do spraw wskazanych w art. 21 ust. 1 *u.s.w.* Wszelkie uwagi odnośnie obowiązywania omawianego zakazu mogą być zatem odnoszone wzajemnie jedynie pomiędzy *ustawą o samorządzie gminnym* a *ustawą o samorządzie powiatowym*. Ze względu na odmienną i istotnie różniącą się regulację ustawową nie będą natomiast miały bezpośredniego przełożenia na grunt *ustawy o samorządzie województwa*.

Wojewoda Mazowiecki przychyliła się do poglądu wyrażonego w piśmiennictwie na tle przepisu zawartego w *ustawie o samorządzie gminnym*, że analizowany przepis dotyczy wyłącznie głosowań w sprawach, „których przedmiotem jest stosunek prawny pomiędzy gminą a radnym, a więc stosunek «zewnętrzny», w którym stroną dla radnego jest gmina, jako podmiot prawa, reprezentowany przez swoje organy” (zob. M. Kulesza, *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002/7, s. 44). Słusznym wydaje się również stwierdzenie, że „istotną przesłanką wskazującą na sytuację, w której radny winien wyłączyć się z udziału w głosowaniu, będzie sytuacja związana z jego interesem majątkowym, a więc taka, która prowadzić będzie do przysporzenia lub uszczuplenia jego majątku”, choć nie wykluczającą (por. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 21).

Kwestia rozumienia interesu prawnego zarówno w *ustawie o samorządzie gminnym*, jak i *powiatowym*, była przedmiotem wielokrotnych rozważań judykatury. W wypracowanym do dnia dzisiejszego dorobku orzecznictw sądów administracyjnych wskazuje się w szczególności: „przypomnieć zatem należy, że artykuł 25a *u.s.g.* stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych,

*przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a u.s.g. podlega wyłączeniu” (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 709/18, oraz z dnia 28 sierpnia 2025 r. sygn. akt II SA/Wa 696/25, wyroki WSA w Krakowie: z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/Kr 1252/19, 27 sierpnia 2020 r. sygn. akt I SA Kr 304/20, z dnia 8 września 2022 r. sygn. akt I SA/Kr 189/22, WSA w Rzeszowie: z dnia 14 grudnia 2022 roku sygn. akt II SA/Rz 916/22, z dnia 21 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Rz 1458/23, WSA w Poznaniu: z dnia 16 maja 2024 r. sygn. akt IV SA/Po 251/24, z dnia 15 kwietnia 2025 r. sygn. akt I SA/Po 106/25 i I SA/Po 107/25, WSA w Kielcach z dnia 30 września 2025 r. sygn. akt II SA/Ke 355/25, WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2025 r. sygn. akt IV SA/Wr 568/24 oraz wyroki NSA: z dnia 3 października 2018 r. sygn. akt II OSK 1667/18, z dnia 18 sierpnia 2021 r. sygn. akt III FSK 3940/21, z dnia 10 lipca 2025 r. sygn. akt III OSK 1579/24, z dnia 25 listopada 2025 r. III OSK 2688/22).*

Powyższe uwagi stały się również punktem odniesienia do sądowej wykładni art. 21 ust. 7 *u.s.p.*, zmierzającej do ustalenia w jakich konkretnie przypadkach obowiązuje zakaz głosowania radnego nad podjęciem określonej uchwały rady powiatu (por. WSA w Warszawie: z dnia 20 listopada 2024 r. sygn. akt VIII SA/Wa 576/24, WSA w Rzeszowie: z dnia 21 lutego 2024 r. II SA/Rz 1461/23 i II SA/Rz 1463/23, WSA w Olsztynie: z dnia 19 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 121/20 i II SA/Ol 122/20 oraz wyroki NSA: z dnia 30 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5206/21 i z dnia 10 lipca 2025 r. sygn. akt III OSK 1580/24). Wśród takich przypadków wskazano m.in. głosowanie nad uchwałami w sprawie: odwołania przewodniczącego rady powiatu, odwołania wicestarosty, stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego powiatu, wyrażenia bądź odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, rozpatrzenia skargi na działania starosty.

Mając na względzie przedstawione powyżej za literaturą przedmiotu oraz orzecznictwem sądowym wytyczne, Wojewoda Mazowiecki podziela w przedmiotowej sprawie także wnioski oraz stanowisko, dotyczące głosowania nad uchwałą w sprawie wynagrodzenia starosty, wywiedzione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 listopada 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 799/18 (orzeczenie prawomocne, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wyrok zapadł w sprawie ze skargi rady

powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 2 uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia starosty, w którym to przepisie przyznano staroście dodatek specjalny z tytułu powierzenia dodatkowych zadań. Organ nadzoru wskazał przy tym, że starosta brał udział w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Odnosząc się do wskazywanego przez wojewodę naruszenia art. 21 ust. 7 u.s.p. przez udział starosty w głosowaniu nad uchwałą, która dotyczy jego wynagrodzenia, Sąd uznał wprost, że wypowiedanie się w kwestii własnego wynagrodzenia przez starostę dotyczy głosowania w sprawie interesu prawnego radnego – starosty. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku: „wypowiedanie się w kwestii własnego wynagrodzenia przez starostę, a tym bardziej uznanie, że przysługuje mu wyższe wynagrodzenie w postaci dodatku specjalnego, dotyczy głosowania w sprawie interesu prawnego radnego – starosty. Ponieważ ustawodawca nie określił trybu wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu, należy przyjąć, że w takich przypadkach radny podlega wyłączeniu z mocy prawa.”

W opinii Wojewody Mazowieckiego, powyższa ocena pozostaje aktualna również w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy. Jak wynika ze zgromadzonego w postępowaniu nadzorczym materiału dowodowego, w dniu 4 marca 2025 r. Rada Powiatu Garwolińskiego głosowała nad uchwałą nr XXV/171/2026 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego. XXV Sesja Rady Powiatu była sesją nadzwyczajną, zwołaną na wniosek grupy radnych. Podjęcie Uchwały było w zaproponowanym porządku obrad, zaś sam projekt Uchwały znajdował się w materiałach wraz z wnioskiem. W wyniku przeprowadzonego głosowania nad projektem Uchwały Rada Powiatu Garwolińskiego stosunkiem głosów 11 „za” do 10 „przeciw”, przy 2 radnych niebiorących udziału w głosowaniu, przyjęła przedmiotową uchwałę.

W powyższym głosowaniu udział wzięła również Starosta Powiatu Garwolińskiego, Pani ..... Fakt głosowania w przedmiotowej sprawie przez Panią ..... oraz oddanie przez nią głosu „za” przyjęciem uchwały zostały potwierdzone w treści dokumentu w postaci raportu z przeprowadzonego głosowania, który generuje się automatycznie z systemu elektronicznego obsługującego Sesje Rady Powiatu Garwolińskiego. Powyższe oznacza, iż przy różnicy zaledwie 1 głosu głos radnej ..... (pełniącej jednocześnie funkcję Starosty Powiatu) okazał się decydujący i przeważał wynik całego głosowania na korzyść przyjęcia Uchwały.

Wskazać należy, że radną ..... łączy z Powiatem Garwolińskim stosunek pracy wynikający z dokonanego wyboru radnej na stanowisko Starosty Powiatu Garwolińskiego. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), dalej – *ustawa o pracownikach samorządowych* lub *u.p.s.*, z tytułu pozostawania w stosunku pracy przysługuje jej wynagrodzenie w wysokości ustalonej uchwałą rady powiatu. Pomimo iż *ustawa o pracownikach samorządowych* jako pracodawcę wskazuje w tym przypadku starostwo powiatowe, to jednak poszczególne czynności z zakresu prawa pracy są podejmowane wobec starosty przez przewodniczącego rady (nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy), wyznaczoną osobę zastępującą (sekretarza powiatu) lub radę powiatu (ustalenie wynagrodzenia). W badanej sytuacji nie budzi wątpliwości organu nadzoru, iż z punktu widzenia prawa ustrojowego nawiązany stosunek pracy jest swego rodzaju „stosunkiem zewnętrznym”, w którym powiat jako strona stosunku prawnego dla radnego – starosty występuje jako odrębny podmiot prawa oraz działa i jest reprezentowany przez swoje organy lub inne ustawowo wskazane osoby (podmioty).

Nie może ponadto uciec z pola widzenia fakt, iż w konsekwencji nawiązanego stosunku pracy sprawowanie funkcji starosty przez radnego powiatu wiąże się również z jego żywotnym interesem majątkowym, ponieważ prowadzi bezpośrednio do przysporzenia jego majątku na skutek pobierania należnego staroście wynagrodzenia. Radny, będący jednocześnie starostą, co do zasady jest zainteresowany w tym, w jakiej wysokości wynagrodzenie zostanie mu przyznane, gdyż będzie to miało bezpośredni wpływ na wielkość otrzymanego przysporzenia. Posiadany przez takiego radnego interes majątkowy jest zatem osobisty, konkretny i aktualny, a ponadto prawnie chroniony, gdyż może być realizowany na podstawie przepisów *ustawy o pracownikach samorządowych* oraz wiąże się bezpośrednio z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją radnego jako strony stosunku pracy.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności Wojewoda Mazowiecki stoi na stanowisku, iż **radny będący jednocześnie starostą posiada interes prawny w podjęciu uchwały o wynagrodzeniu starosty w rozumieniu art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, co oznacza, iż nie powinien brać udziału w głosowaniu nad taką uchwałą**, a oddany pomimo zakazu przez niego głos nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu wyników głosowania.

W tym miejscu wskazać należy, iż orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite, jeśli chodzi o wpływ wzięcia udziału w głosowaniu nad uchwałą radnego, który podlegał wyłączeniu, na ocenę legalności samej uchwały. Jakkolwiek Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, przychyliła się do stanowiska orzecznictwa, które uznaje, że udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu nie stanowi istotnego naruszenia prawa, o ile jego głos nie mógł przesądzić o podjęciu lub niepodjęciu uchwały (*por.* wyroki WSA w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 168/11, WSA w Rzeszowie z dnia

22 września 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 852/16, WSA w Łodzi z dnia 16 listopada 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 799/18 oraz NSA z dnia 11 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1446/12), to rozważania w powyższym zakresie pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie badanej *Uchwały*.

Trzeba mieć bowiem na względzie, że zgodnie z poglądami doktryny, istotne naruszenie prawa może polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 879). Jednakże nawet przy przyjęciu powyższego stanowiska wskazać należy, iż stwierdzone w przedmiotowej sprawie naruszenie procedury głosowania nad uchwałą w sprawie wynagrodzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego miało ewidentny wpływ na materialną treść podjętej uchwały, gdyż głosów „za” podjęciem uchwały oddano tylko o 1 więcej niż „przeciwko”, co po odliczeniu głosu oddanego przez Starostę, powoduje, iż w głosowaniu nie osiągnięto zwykłej większości potrzebnej do przyjęcia uchwały.

**W przedmiotowej sprawie wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnej pełniącej jednocześnie funkcję Starosty, która powinna była wyłączyć się z głosowania, miał wpływ na podjętą uchwałę i zdecydował o jej przyjęciu.** W ocenie Wojewody Mazowieckiego, tak stwierdzone uchybienie proceduralne w zakresie trybu podejmowania *Uchwały* narusza prawo i to w sposób istotny.

Stosownie do art. 79 ust. 1 *ustawy o samorządzie powiatowym* uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 4 *u.s.p.* w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Przy czym do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację, ale także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Wskazując na powyższe uchybienia proceduralne, stwierdzić zatem należy, że Uchwała Nr XXV/171/2026 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 4 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 13

ust. 1 w związku z art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/