



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 marca 2026 r.

WP-I.4131.31.2026

Rada Powiatu w Sochaczewie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Sochaczewie z dnia 29 stycznia 2026 r. Nr XIX/98/2026 w sprawie *ustalenia wysokości diet radnych*, w części obejmującej § 8 oraz § 10 w zakresie wyrażenia „*i ma zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 roku*”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Powiatu w Sochaczewie podjęła uchwałę Nr XIX/98/2026 w sprawie *ustalenia wysokości diet radnych*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lutego 2026 r. przy piśmie Wicestarosty Sochaczewskiego znak: ORN.0007.1.2026. Opublikowano ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 3 lutego 2026 r. (poz. 1080). Uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.p”, art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2021 r. poz. 1975).

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.s.p. na zasadach ustalonych przez radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez

radnego. Z kolei w świetle art. 21 ust. 5 u.s.p. „Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1658).”.

Na podstawie art. 21 ust. 5a u.s.p. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów. Maksymalna wysokość diety radnego powiatu została wskazana w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu.

W § 2-5 uchwały Nr XIX/98/2026, Rada Powiatu w Sochaczewie określiła zasady ustalania diety dla radnych powiatu. Wysokość diety została zróżnicowana z uwzględnieniem pełnionej przez radnego funkcji (przewodniczący Rady, nieetatowy członek Zarządu, wiceprzewodniczący Rady, przewodniczący stałych komisji Rady, wiceprzewodniczący stałych komisji rady, radny niepełniący żadnej funkcji). Ponadto w § 6 uchwały ustalono zasady zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

W § 8 uchwały wskazano, że przepisy uchwały, zgodnie z art. 18 ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, mają zastosowanie do ustalania wysokości diet od dnia 1 sierpnia 2021 roku. Z kolei w § 10 uchwały przyjęto, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 roku. W ocenie organu nadzoru regulacja § 8 oraz § 10 uchwały, w zakresie w jakim postanowiono w nim, że uchwała ma ona zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 roku, pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 4 ust. 1 i art. 5 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: „u.o.a.n.”.

W świetle art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Skrócenie w akcie normatywnym ustawowego 14-dniowego terminu *vacatio legis* jest zawsze odstępstwem od reguły, które może mieć zastosowanie jedynie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych przez organ wydający ten akt. Jak stanowi art. 5 u.o.a.n., aktowi normatywnemu wyjątkowo można nadać wsteczną moc obowiązującą, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Pismem z dnia 18 lutego 2026 r. zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/98/2026 - organ nadzoru w zawiadomieniu skierowanym do Rady Powiatu w Sochaczewie prosił o uzasadnienie, przyjętej w § 10 i § 8 uchwały. regulacji określającej tryb jej wejścia w życie. W odpowiedzi na pismo organu nadzoru, tj. w piśmie

z dnia 24 lutego 2026 r. poinformowano, że poprzednia uchwała Rady Powiatu w Sochaczewie ustalająca wysokość diet radnych została unieważniona w całości na skutek orzeczenia NSA z dnia 15 stycznia 2026 r. o sygn. akt III OSK 324/23 i zaistniała konieczność wypełnienia luki prawnej, na podstawie której wypłacano diety radnych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie zachodzi przypadek uzasadniający nadanie wstecznej mocy przedmiotowej uchwale.

Regulacja § 8 i § 10 uchwały Nr XIX/98/2026 Rady Powiatu w Sochaczewie wprowadza tzw. retroaktywność właściwą (łac. *lex retro non agit*), polegającą na stosowaniu nowej normy do zdarzeń zakończonych przed jej wejściem w życie. Zakaz retroakcji prawa należy rozpatrywać na gruncie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa czyli art. 2 Konstytucji RP. Z przywołanej zasady konstytucji wywodzona jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, pewności co do prawa i przewidywalności jego stanowienia. Pewność prawa oznacza przewidywalność działań władzy publicznej i ma gwarantować zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W niniejszym przypadku, wprowadzanie w roku 2026 regulacji sięgającej skutkami do sierpnia 2021 roku, drastycznie narusza bezpieczeństwo prawne. Regulacja wynikająca z uchwały Nr XIX/98/2026 jest próbą sanowania skutków finansowych dla Powiatu, czyli uniknięcia zwrotu nienależnie pobranych diet lub potrzeby wypłaty kompensacji, po unieważnieniu przez NSA poprzedniej uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że interes fiskalny organu władzy nie jest tożsamy „z ważnym interesem państwa” i nie uzasadnia łamania zasady *lex retro non agit*. Chęć skorygowania błędnej legislacji, przyjętej w wyeliminowanej przez Sąd uchwale, nie usprawiedliwia zastosowania zabiegu retroakcji.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, ustanowionym art. 88 ust. 1 Konstytucji RP jest ich właściwe ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku określenia innego niż przyjętego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. trybu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, od prawodawcy lokalnego należy wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie wyjątku dopuszczającego skrócenie okresu „*vacatio legis*”. Jedynie sytuacja wyjątkowa może uzasadniać akceptację retroaktywnej normy prawnej. Odstąpienie od zasady niedziałania prawa

wstecz dopuszczalne jest wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji.

Na temat roli jaką pełni zakaz retroakcji w prawodawstwie państwa prawa wypowiedział się TK w wyroku z 24 października 2000 r. sygn. P 4/99: *„Zasada zakazująca nadawania prawu mocy wstecznej nie ma – na co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę – charakteru bezwzględneho. Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 konstytucji.”*

Rada Powiatu nie wykazała dla zastosowanie retroakcji, przyjętej postanowieniami § 8 i 10 uchwały „ważnego interesu państwa”, a jedynie interes procesowy i fiskalny Powiatu. Zastosowanie art. 5 jest uzasadnione jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, a nie w rutynowej działalności uchwałodawczej j.s.t., dlatego kwestionowane postanowienia uchwały należy ocenić za sprzeczne z art. 5 u.o.a.n.

Przede wszystkim, na skutek unieważnienia przez Sąd uchwały Nr XXVII/180/2021 z 25 listopada 2021 r., w mocy pozostała regulacja określona przepisami uchwały Nr XXII/113/2000 z dnia 8 września 2000 r., zmienionej uchwałą Nr XXV/152/2000, której wygaszenie przewidziano w § 9 uchwały Nr XXVII/180/2021. W sytuacji, gdy została unieważniona uchwała Nr XXVII/180/2021, w obrocie prawnym pozostała poprzednia regulacja Rady Powiatu w Sochaczewie, wynikająca z uchwał Nr XXII/113/2000 i Nr XXV/152/2000.

Przepisy ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, wprowadziły zmianę art. 21 ust. 5 u.s.p., tj. zmianę wysokości maksymalnej miesięcznej diety przysługującej radnemu. Wysokość diet przysługujących radnemu, określona na podstawie ww. ustawy, nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1658). Poprzednio, w stanie prawnym sprzed nowelizacji z dnia 17 września 2021 r., maksymalna wysokość diet radnych przewidziana w art. 21 ust. 5 u.s.p., nie mogła przekroczyć 1,5 - krotności kwoty bazowej. Nowelizacja ustawy nie wprowadziła natomiast zmiany przepisu art. 21 ust. 4 u.s.p., stanowiącego podstawę prawną dla ustalenia diet radnym powiatu. W rezultacie uchwały

podjęte przez wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 17 września 2021 r., pozostały w mocy.

Po drugie, regulacja, wprowadzona przepisem art. 18 ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, miała charakter jednorazowy (incydentalny). Przepis ten miał umożliwić organom j.s.t. jednorazowe „przesunięcie” daty obowiązywania nowych diet, wynagrodzeń i uposażeń, od dnia 1 sierpnia 2021 r. Kompetencja do skorzystania z nadzwyczajnego trybu retroaktywnego została przez Radę Powiatu wykorzystana (skonsumowana) z chwilą podjęcia pierwszej uchwały, tj. uchwały Nr XXVII/180/2021. Późniejsze unieważnienie uchwały Nr XXVII/180/2021 przez NSA, usuwa skutki prawne tej uchwały, ale nie przywraca Radzie statusu organu działającego w roku 2021. Przepis art. 18 ustawy nie stanowi zatem stałej podstawy do nadawania uchwałom mocy wstecznej. Przyjęcie tezy o „odżyciu” tego przepisu prowadziłoby do absurdałnej sytuacji, w której organ mógłby nieskończoną ilość razy poprawiać wadliwe prawo z mocą wsteczną, co jest niedopuszczalne w państwie prawa.

Warto również zaznaczyć, że celem ustawodawcy ustanowienia przepisu art. 18 ustawy, była szybka implementacja w 2021 roku podwyżek diet radnych. Zastosowanie tego przepisu w uchwale przyjętej w 2026 roku, po kilku latach od jego wejścia w życie, jedynie w celu sanowania błędów legislacyjnych organu, które doprowadziły do unieważnienia w całości uchwały podjętej w 2021 r., stanowi nadużycie prawa. Prawodawca lokalny, który wydał akt nieważny, ponosi ryzyko legislacyjne. Ponowne zastosowanie retroakcji przewidzianej w art. 18 ustawy w nowej uchwale, jest próbą obejścia skutków wyroku NSA z dnia 15 stycznia 2026 r. sygn. akt III OSK 324/23.

Ponadto, kwestionowana regulacja uchwały Nr XIX/98/2026 narusza również przepisy § 12 pkt 2 w ziązku. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „Z.t.p”. Wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie uchwały w terminie krótszym niż 14 dni od dnia jej ogłoszenia powinno zostać szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu do uchwały. W przypadku uchwały Nr XIX/98/2026 jej uzasadnienie zostało przesłane na skutek poinformowania Powiatu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Mimo, że przepisy u.s.p. nie formułują wprost obowiązku uzasadniania uchwał, takowy obowiązek wynika z Z.t.p. i statutów j.s.t. Brak uzasadnienia do uchwały, która wymaga wyważenia interesów majątkowych radnych (ustalenia ich diet), przez zastosowaniu retroakcji aktu prawnego, stanowi istotne naruszenie prawa. Przyjęcie uchwały bez uzasadnienia, a dopiero potem następcze uzupełnienie argumentacji na „żądanie” organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie procedury uchwałodawczej. Uzasadnienie do uchwały w tym przypadku nie jest jedynie technicznym

dodatkiem, ale integralną częścią procesu uchwałodawczego. Brak uzasadnienia uchwały powoduje trudności w kontroli nadzorczej i ewentualnej kontroli sądowej. Wyjaśnienia składane *ex post* mają charakter następczy i nie eliminują wady formalnej polegającej na niewskazaniu motywów przyjęcia postanowień aktu w momencie jego uchwalania.

Podsumowując, sytuacja, w której zasady przyznawania diet radnym ustalone uchwałą Nr XIX/98/2026 w 2026 roku, będą stosowane do diet należnych od 1 sierpnia 2021 roku, nie może być akceptowalna w demokratycznym państwie prawa. Nadanie mocy wstecznej tj. obowiązywania przepisom uchwały Nr XIX/98/2026 należy ocenić w tym przypadku za istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Powiatu w Sochaczewie, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Powiatowi w świetle art. 85 ust. 1 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/