



Toruń, dnia 17.02.2026 r.

Szanowny Pan
Paweł Molenda
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Mogilnie
(w miejscu)

OPINIA PRAWNA

W związku z zapytaniem prawnym z dnia 16 lutego 2026 r., a mianowicie, czy w związku z tym, iż w porządku obrad XXII sesji Rady Miejskiej w Mogilnie przewidziano podjęcie uchwały w sprawie:

- 1) zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, zasad ich przyznawania oraz zwrotu kosztów podróży,
- 2) poboru od osób fizycznych podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od nieruchomości w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso,
- 3) poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso,

radni Rady Miejskiej w Mogilnie, którzy są jednocześnie sołtysami sołectw w Gminie Mogilno nie powinni brać udziału w głosowaniu w radzie, wskazuję jak poniżej.

Stan faktyczny:

W pkt. 10 porządku obrad XXII sesji Rady Miejskiej w Mogilnie, która odbędzie się w dniu 18 lutego 2026 r. przewidziano, podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, zasad ich przyznawania oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. W projekcie ww. uchwały przewidziano zmianę w § 2 ust. 1 uchwały nr XXX/338/21 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 24 listopada 2021 r. i ustalenie dla sołtysów oraz przewodniczących zarządów osiedli za pełnienie obowiązków diety miesięcznej w formie ryczałtu w wysokości 650 zł.

Natomiast w pkt. 12 i 13 ww. porządku obrad zaplanowano podjęcie odpowiednio uchwały w sprawie poboru od osób fizycznych podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od nieruchomości w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso oraz uchwały w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso. W projektach ww. uchwał na inkasentów do poboru podatków i opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyznaczono 29 sołtysów sołectw, zgodnie z wykazami stanowiącymi załączniki do przedmiotowych

uchwał. W projektach uchwał za inkaso określono stosowne wynagrodzenie dla inkasentów.

W skład Rady Miejskiej w Mogilnie wchodzi radni, z których część jest jednocześnie sołtysami sołectw w Gminie Mogilno.

Stan prawny:

Zgodnie z przepisem art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), zwanej dalej: ustawą o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie, jak i w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Celem powyższego przepisu jest zapobieżenie sytuacji wykorzystywania mandatu radnego w celach prywatnych przez osobę pełniącą tę funkcję, niezależnie od tego, czy wynikiem wykorzystania mandatu będzie przysporzenie korzyści majątkowej, czy jakiegokolwiek innej. Powyższe znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 18 grudnia 2012 r. (znak sprawy: WNK.DW.IV.4131.40.20212), w którym wskazano, iż „celem wprowadzenia przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym było zapobieżenie sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywanie w celach prywatnych przez radnego, niezależnie od tego, czy wynikiem tego będzie osiągnięcie korzyści majątkowej, czy będzie chodziło o korzyść innego rodzaju. Chodzi o zagwarantowanie uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i wykluczenie wykorzystania mandatu do własnych korzyści.”.

Przepis ten dotyczy nie tylko sytuacji, w których zachodzi konflikt interesów radnego i gminy.

Praktyczne stosowanie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym jest często problematyczne, z uwagi na brak ustawowej definicji pojęcia interesu prawnego.

W orzecznictwie przyjęto, iż przez pojęcie 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 (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 115/13, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3940/21). Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby. Interes prawny nie jest tożsamy jedynie z interesem ekonomicznym. Interes prawny w danej sprawie musi polegać na tym, że w wyniku takiego bądź innego jej zakończenia zmianie ulegnie czyjaś „sfera prawna”. Oznacza to, iż istnieje on wówczas, gdy między obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną konkretnego radnego istnieje związek o charakterze materialnoprawnym polegający na tym, że akt stosowania tej normy wyrażony w formie uchwały będzie miał wpływ na sytuację tego radnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych. Istnieje on wówczas, gdy można wskazać przepis prawa, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki, albowiem źródłem interesu prawnego są co do zasady przepisy prawa materialnego (administracyjnego i cywilnego), ale może on wynikać także z norm procesowych lub ustrojowych (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09).

Kryterium interesu prawnego nie jest w tym ujęciu rodzaj stosunku prawnego, w jakim pozostaje radny: „zewnątrzny” czy „wewnętrzny” oraz związek tego stosunku z głosowaniem w radzie gminy. Jest nim jakakolwiek korzyść, niekoniecznie materialna, którą osoba sprawująca mandat radnego mogłaby dla siebie uzyskać w następstwie udziału w określonym głosowaniu.

Odnosnie zakresu zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sporadycznie pojawia się podejście liberalne, zgodnie z którym przedmiotowy przepis nie odnosi się do aktów prawa miejscowego, które dotyczą ogółu mieszkańców gminy. W przypadku pozostałych aktów wymaga się wyłączenia radnego z głosowania, jeżeli uchwała dotyczy wyłącznie indywidualnego i konkretnego interesu radnego, np. w przypadku uchwały dotyczącej wygaszenia mandatu, rozwiązania stosunku pracy z radnym czy obrotu nieruchomością należącą do radnego. Zgodnie z tym stanowiskiem nie zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie stanowił istotne naruszenie prawa (tak: wyrok WSA w Krakowie z 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Kr 304/20).

Należy podkreślić, iż w zakresie zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym wyrażane jest przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny bardziej restrykcyjne stanowisko. W najnowszym orzecznictwie przyjmuje się, iż zakres zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym obejmuje także akty prawa miejscowego, np. w sprawie wyznaczenia inkasenta podatków lokalnych czy przyznania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP. Aktualnie coraz częściej przyjmuje się, że wynik głosowania nad uchwałą jest bez znaczenia dla oceny legalności przyjętego aktu. W wyroku z 30 czerwca 2022 r. wydanym w sprawie o sygn. akt III OSK 5206/21 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa. W ocenie Sądu, nieważność uchwały, przy podjęciu której brał udział radny wyłączony z głosowania z uwagi na posiadanie interesu prawnego, zachodzi niezależnie od wyników głosowania nad uchwałą oraz okoliczności, czy udział radnego miał, czy też nie miał wpływu na jego ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Okoliczności w powyższym zakresie nie podlegają ocenie. Podobne stanowisko zostało zajęte m.in. przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 3086/18, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 16 maja 2024 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 251/24 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie o sygn. akt II SA/RZ 916/22, czy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 19 lutego 2019 r., sygn. akt III SA/Lu 365/18.

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2025 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawie o sygn. akt I SA/Po 106/25 podzielił ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego. Przyjął on, iż dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym *„nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest fakt, iż przedmiot głosowania go dotyczy. Brak jest również konieczności analizy wyników głosowania i rozważania kwestii, czy udział radnego miał wpływ na ostateczny wynik i podjęcie uchwały, gdyż z omawianego przepisu wynika konieczność przyjęcia obiektywnego rozumienia interesu prawnego”*. W przedmiotowej sprawie ze skargi Prokuratora na uchwałę Rady Gminy z dnia 17 lipca 2024 r. (nr) w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie opłaty targowej Sąd stwierdził jej nieważność, gdyż w głosowaniu brał udział radny K.R., który jednocześnie był inkasentem w sołectwie (...), a zmiana wprowadzona zaskarżoną uchwałą dotyczyła wyznaczenia inkasentów, w tym m.in. inkasenta w sołectwie (...) – w miejsce K.R. (który był radnym) wyznaczono J.G.

Natomiast w wyroku z dnia 21 września 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w sprawie o sygn. akt I SA/GI 510/15 zajął stanowisko, iż „*interes prawny dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem. Z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso, którego wysokość również ta uchwała reguluje. Uchwała w tym przedmiocie podjęta z udziałem w głosowaniu radnego ustanowionego inkasentem jest nieważna.*”

Nadto należy wskazać, iż spór w sprawie oceny legalności podjęcia uchwały dotyczącej poboru określonych podatków w drodze inkasa, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz wyznaczenia inkasenta w osobie radnego, który jednocześnie głosował nad przedmiotową uchwałą został rozstrzygnięty przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2021 r. (sygn. akt III FSK 3940/21) uwzględnieniem skargi kasacyjnej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, gdyż w ocenie Sądu zawsze udział radnego w głosowaniu na uchwałą rady gminy dotyczącą jego interesu prawnego, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Naruszenie to stanowi bowiem uchybienie, które z uwagi na swą istotę, może prowadzić do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02; opublikowany w: OTK-A 2003/9/100).

Oznacza to, że w przypadku, gdy radny uczestniczył w głosowaniu nad uchwałą pomimo posiadanego interesu prawnego, to wówczas m.in. organ sprawujący nadzór nad działalnością gminy będzie mieć prawo do stwierdzenia nieważności uchwały, wskutek naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Wnioski końcowe:

W ocenie opiniującej interes prawny w kontekście art. 25a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała dotyczy ustalenia wysokości diet dla sołtysów, z których część jest radnymi bądź ustanawia radnego inkasentem, któremu przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwały te dotyczą bowiem m.in. uprawnień radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem odpowiednio diety bądź wynagrodzenia.

Wobec powyższego, w związku z tym, iż w porządku obrad XXII sesji Rady Miejskiej w Mogilnie przewidziano podjęcie uchwały w sprawie:

- 1) zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, zasad ich przyznawania oraz zwrotu kosztów podróży,
- 2) poboru od osób fizycznych podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od nieruchomości w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso,
- 3) poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso,

radni Rady Miejskiej w Mogilnie, którzy są jednocześnie sołtysami sołectw w Gminie Mogilno nie powinni brać udziału w głosowaniu w radzie w zakresie dotyczącym ww. uchwał.

RADCA PRAWNY

Damrawa Małgorzata Szalańska