

Z wokandy NSA: Uchwała w sprawie diet radnych jest aktem prawa miejscowego

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 05, marzec 2026 08:50

Piotr Majoch

Odslony: 655

NSA: uchwała rady powiatu w sprawie zasad ustalania wysokości diet i ich wypłaty jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to obowiązek jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tematyka aktów prawa miejscowego oraz kwalifikowania do ich kategorii różnego rodzaju uchwał rodzi wiele sporów. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na już istniejące orzecznictwo, zajął jednak jasne stanowisko wobec uchwał w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych. Zdaniem Sądu, ze względu na ich generalny i abstrakcyjny charakter, należy zaliczać je do aktów prawa miejscowego, a nie kierownictwa wewnętrznego.

Dylematy związane z zakwalifikowaniem danej uchwały do kategorii aktu prawa miejscowego występują najczęściej na etapie jej publikowania. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na określonym terenie, jest bowiem jego publikacja w oficjalnym publikatorze, jakim jest wojewódzki dziennik urzędowy. W przypadku, który trafił na wokandę WSA, a następnie NSA, rada powiatu zaniechała opublikowania uchwały w takiej formie, co oznaczało potraktowanie jej jako aktu wewnętrznego.

Zdaniem NSA, takie stanowisko jest nieprawidłowe, a uchwała w sprawie zasad ustalania wysokości diet i ich wypłaty, powinna być zaliczona do aktów prawa miejscowego. Uzasadnienie tego poglądu oparło się na analizie dwóch najbardziej kluczowych wyznaczników tego, że mamy do czynienia właśnie z takim aktem.

Akt prawa miejscowego musi bowiem posiadać co najmniej jedną normę generalną i co najmniej jedną abstrakcyjną. Przepisy generalne to takie, których adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec należący lub mogący należeć w przyszłości do danej kategorii, jak np. radny powiatu. Przepisy abstrakcyjne charakteryzują się natomiast powtarzalnością. Mamy z nimi do czynienia, gdy uchwała nie mówi o określonym wydarzeniu, lecz o czymś mającym charakter powtarzalny, a nie jednorazowy.

Przekładając teorię dotyczącą charakteru norm na sprawę diet radnych, NSA zauważył, że uchwała dotyczy każdej osoby pełniącej funkcje radnego i ma obowiązywać przez nieokreślony czas - nie tylko w chwili uchwalenia aktu ani w bieżącej kadencji. Same zasady mają natomiast charakter powtarzalny i nie odnoszą się tylko do pojedynczego zdarzenia. Sprawia to, że adresaci analizowanej uchwały zostali wskazani poprzez podanie ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Mimo że nie jest ich szczególnie wielu, to łączy ich wspólna cecha, która w kontekście takiej uchwały ma kluczowe znaczenie.

Aby móc uznać taką uchwałę za akt wewnętrzny, konieczne byłoby związanie jej przepisami tylko określonego układu organizacyjnego. Uchwała musiałaby być kierowana tylko do jednostki organizacyjnie podlegającej organowi, który ją wydaje. Tymczasem radni powiatu nie są częścią wewnętrznego samorządowej struktury. Pełnienie mandatu nie oznacza nawiązania stosunku pracy czy innego stosunku, z którego wynikałaby zależność radnych od innych, wyżej usytuowanych organów. Mając to na względzie, a także uwzględniając generalność i abstrakcyjność norm (czyli ich szerokie i nieograniczone terminowo ani podmiotowo obowiązywanie), uchwałę w sprawie ustalania i wypłaty diet należy uznać za akt prawa miejscowego.

Uchwała rady powiatu, której dotyczył spór, była uchwałą nieważną. Zabrakło w niej bowiem wzmianki o publikacji w dzienniku urzędowym, co w przypadku aktów prawa miejscowego jest elementem obowiązkowym.

Z wokandy NSA: Uchwała w sprawie diet radnych jest aktem prawa miejscowego

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 05, marzec 2026 08:50

Piotr Majoch

Odsłony: 655

Wyrok NSA z 3 lutego 2026 r. (sygn. III OSK 1841/24) - orzeczenie prawomocne

Źródło: [CBOSA](#)