

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 06, sierpień 2026 13:38

Piotr Majoch

Odsłony: 102

NSA: Uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Pojęcie przepisów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym wiąże się w sposób nierozwalny z pojęciem aktu prawa miejscowego, czyli jednego ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, który wiąże adresatów tylko na obszarze jednostki, która go wydała. Definicje tych kategorii przepisów należą do teorii prawa, jednak z racji szczególnej roli, jaką odgrywają w pracy organów jednostek samorządu terytorialnego, przydatne jest ich bliższe wyjaśnienie.

Akt prawa miejscowego - rozpoznanie ma znaczenie

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną powiatu od wyroku WSA, który po rozpoznaniu skarg wojewody stwierdził nieważność uchwał w przedmiocie ustalenia wysokości diet dla radnych. Wśród zarzutów przedstawionych przez wojewodę, a następnie uwzględnionych przez sąd I instancji oraz NSA znalazło się niewykonanie obowiązku publikacji uchwał w dzienniku urzędowym województwa. Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego. Odróżnienie tej kategorii aktów od innego rodzaju uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego wymaga przyjrzenia się ich przepisom. Jest to bowiem jeden ze sposobów uniknięcia wątpliwości co do charakteru danego aktu. W odpowiedzi na skargę wojewody, a następnie w skardze kasacyjnej starosta powiatu kwestionował bowiem stanowisko wojewody, w świetle którego uchwała w sprawie diet radnych jest aktem prawa miejscowego podlegającym obowiązkowej publikacji w dzienniku urzędowym.

Analizujący sprawę WSA w Warszawie, którego wyrok uprawomocnił się po oddaleniu skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, z jakich przyczyn uchwała w sprawie diet stanowi akt prawa miejscowego. W tym celu przyjrzał się charakterystycznym cechom zamieszczonych w takiej uchwale przepisów. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że akt prawa miejscowego zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Norma nie tylko dla wybranych

Generalny charakter norm prawnych oznacza, że ich adresaci nie są wymienieni z nazwy, lecz poprzez wskazanie cech. W przypadku uchwały dotyczącej diet radnego powiatu "generalność" wyraża się w skierowaniu przepisów nie do konkretnych osób, lecz każdego mieszkańca tej jednostki samorządu terytorialnego, który pełni lub dopiero może pełnić funkcję radnego. W uzasadnieniu wyroku warszawskiego sądu administracyjnego zauważono, że istotnie krąg adresatów takiej uchwały nie jest liczny (radni stanowią bowiem małą grupę na tle wszystkich członków wspólnoty samorządowej), jednak został określony wspólną cechą, jaką jest pełnienie takiej funkcji. W ocenie Sądu świadczy to o generalnym charakterze norm. Warto dodać, że przeciwieństwem norm generalnych są normy indywidualne, a więc skierowane do konkretnej osoby lub podmiotu.

Norma do zastosowania wiele razy

Podstawową cechą norm abstrakcyjnych jest ich powtarzalny charakter, co odróżnia je od norm konkretnych. Oznacza to, że akt musi dotyczyć zachowań i wydarzeń w nieokreślonej liczbie, a zawarte w nim przepisy nie "konsumują się" przez jednorazowe zastosowanie. Nakazane, zakazane czy

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 06, sierpień 2026 13:38

Piotr Majoch

Odslony: 102

dozwolone zachowanie lub sposób działania ma zatem mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie tylko pojedynczej sytuacji. W odniesieniu do opisywanego przykładu abstrakcyjność przepisów uchwały w sprawie diet powiatowych radnych wynika z tego, że diety mają charakter powtarzalny. Ponadto uchwała w ich sprawie nie jest ograniczona kadencyjnością rady, lecz zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji i wygaśnięciu mandatu choćby wszystkich radnych, którzy pełnili tę funkcję w czasie, gdy akt został uchwalony. W ocenie WSA w Warszawie jest to kolejny argument za uznaniem uchwały tego typu za akt normatywny powszechnie obowiązujący.

Akt oddziałujący "na zewnątrz"

Akty prawa miejscowego, jako akty zawierające normy generalne i abstrakcyjne, są kierowane do adresatów pozostających poza strukturą administracji, co odróżnia je od tzw. aktów kierownictwa wewnętrznego, dotyczących tylko pewnego zamkniętego kręgu podmiotów. Jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, akt prawa miejscowego może regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów, w tym obywateli, organów, organizacji czy przedsiębiorców.

Należy przy tym podkreślić, że stanowisko, zgodnie z którym uchwała w sprawie przysługujących radnym diet stanowi akt prawa miejscowego, jest - wbrew twierdzeniom strony skarżącej - bezsporne. Ugruntowanie tego stanowiska nastąpiło m.in. na podstawie wyroków NSA: z 28 kwietnia 2020 r. (sygn. II OSK 570/19), z 14 czerwca 2022 r. (sygn. III OSK 5279/21) czy z 15 maja 2026 r. (sygn. III OSK 2395/24). Tym samym każdy tego typu akt musi zostać opublikowany w dzienniku urzędowym województwa. Brak skutkuje nieważnością.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2026 r. (sygn. III OSK 2994/23)

Źródło: [CBOSA](#)