



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 5393

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.560.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.42.2025 Rady Gminy Goleszów z dnia 20 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 30 ust 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Goleszów przyjęła uchwałę Nr 0007.42.2025 w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust 6 i ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy:

Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,

2) (uchylony),

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Dalej należy wskazać, że Rada Gminy w § 1 uchwały postanowiła – *Zmienia się uchwałę nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów w ten sposób, że w art. 5 wykreśla się ust. 4.*

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 364/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził nieważność art. 5 ust. 4 uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów. W uzasadnieniu ww. wyroku wskazano, iż: (...) *zapis art. 5 ust. 4 uchwały, który stanowi za jakie godziny ponadwymiarowe nauczycielowi nie przysługuje wynagrodzenie wykracza zatem poza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, którego delegacja nie przewiduje kompetencji do określania, w jakich sytuacjach nauczyciel jest pozbawiony jakiegoś elementu wynagrodzenia. (...). W świetle powyższego, przyjedzie zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez organ nadzoru, iż przyjętym rozwiązaniem Rada Gminy G. wykroczyła poza delegację ustawową. Stanowi to naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa.*

Organ nadzoru zaznacza, że stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (bądź jej poszczególnych przepisów) z chwilą uprawomocnienia się wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego powoduje utratę mocy wiążącej aktu *ex tunc*, to jest od chwili jego podjęcia. W omawianym przypadku, art. 5 ust. 4 uchwały (przepis dotyczący ustalania wynagrodzenia dla nauczycieli za godziny ponadwymiarowe) został wyeliminowany ww. orzeczeniem od dnia 26 lutego 2009 r. czyli od dnia podjęcia uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów. Dodatkowo należy podnieść, że skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (*ex nunc*). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Goleszów uchylając przepis uchwały, który wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach został uznany za nieważny i wyeliminowany z obrotu prawnego z mocą wiążącą *ex tunc* – istotnie naruszyła zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd zaprezentowany m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 lutego 2023 r. (II SA/Łd 933/22, publ. CBOSA), zgodnie z którym: *z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego. W doktrynie podnosi się, że zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność (por. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021).* Zatem wprowadzona przedmiotową uchwałą nowelizacja uchwały Nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów polegająca na uchyleniu art. 5 ust. 4 tej uchwały - dokonana została w sposób nieprawidłowy, w stopniu, który uznać należy za naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 30 ust. 6 ustawy. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 0007.42.2025 Rady Gminy Goleszów z dnia 20 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/233/09 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu wypłacania dodatków do wynagrodzenia, przyznawania nagród i innych świadczeń nauczycielom szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleszów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz