



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 września 2025 r.

Poz. 5426

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.559.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/132/2025 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LI/292/18 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 maja 2018 roku w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych i terapeutów pedagogicznych, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Rajcza przyjęła uchwałę Nr XXII/132/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr LI/292/18 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 maja 2018 roku w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych i terapeutów pedagogicznych, dalej również jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano następujące przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2024 r. poz. 986 ze zm.), dalej jako: *Karta Nauczyciela*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi: *Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który obowiązki kierownicze pełni w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.*

Kolejno, art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela, stanowi, że: *Organ prowadzący szkołę lub placówkę określa: zasady udzielania i rozmiar obniżek, o których mowa w ust. 6, oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.*

Organ nadzoru wskazuje, iż wyżej wskazany art. 47 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego.

Z kolei zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa: 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*. Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*.

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym okresem *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na:

- 1) skrócenie okresu *vacatio legis* poniżej 14 dni,
- 2) pominięcie okresu *vacatio legis*,
- 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Ustawodawca nie wykluczył zatem możliwości zmodyfikowania długości podstawowego 14-dniowego *vacatio legis*, tj. zarówno jego skrócenia, jak i pominięcia (wejścia w życie uchwały w dniu ogłoszenia), a nawet wejścia w życie uchwały z mocą wsteczną. Jednakże, co wymaga podkreślenia, zgodnie ze stanowiskiem doktryny i judykatury, odstępienie od zasady 14-dniowego okresu *vacatio legis* powinno dotyczyć jedynie sytuacji, w której zmiana stanu prawnego jest korzystna dla adresatów norm prawnych. Jeżeli bowiem projektowana zmiana ma dla nich charakter niekorzystny, to zachowanie tego terminu jest kluczowe i spełnia funkcję gwarancyjną, umożliwiając adresatom normy podjęcie określonych działań w okresie „spoczywania prawa”, tj. do dnia wejścia w życie nowelizacji.

W tym miejscu należy wskazać na § 4 uchwały, w którym Rada postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2025 roku*. Powyższą regulacją uchwały Rada dokonała skrócenia wymaganego 14-dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 1 września 2025 r. pod poz. 4978, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 16 września 2025 r., tymczasem uchwała weszła w życie już 1 września 2025 r. Tym samym pominięto wymagany 14-dniowy okres *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie.

Biorąc pod uwagę powyższe należy ponownie wskazać, że za brakiem możliwości pominięcia *vacatio legis* w odniesieniu do analizowanej uchwały przemawia ustanowienie przepisów, które w jakikolwiek sposób mogą przyczynić się do pogorszenia sytuacji adresatów.

W niniejszej sprawie wskazać należy zatem wskazać, iż w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów uchwały tj. uchwały Nr LI/292/18 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych i terapeutów pedagogicznych ze zmianami (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 3567), dalej

jako: *uchwała zmieniana*, zmieniono wykaz stanowisk kierowniczych dla nauczycieli, którym obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

W uchwale zmienianej w § 1 ust. 1 (w tabeli w kolumnie drugiej) wskazano następujące stanowiska kierownicze:

Dyrektor przedszkola liczącego: - jeden oddział; - dwa oddziały, - trzy oddziały i więcej;

Dyrektor szkoły liczącej: - do 8 oddziałów, - od 9 do 12 oddziałów, - powyżej 12 oddziałów;

Wicedyrektor szkoły;

Kierownik świetlicy w szkole.

Tymczasem, wykaz stanowisk kierowniczych, dla których obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć zawarty w § 1 analizowanej uchwały, na mocy którego zmienia się § 1 ust. 1 uchwały zmienianej (tabela - kolumna druga) przedstawia się następująco:

Dyrektor przedszkola liczącego: - do dwóch oddziałów - trzy oddziały i więcej;

Dyrektor szkoły liczącej: - do 12 oddziałów, - powyżej 12 oddziałów;

Dyrektor zespołu szkolno-przedszkolnego.

Zatem znowelizowanie uchwały zmienianej, dokonane zgodnie z treścią § 1 analizowanej uchwały, spowoduje, że obniżka tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie będzie już dotyczyła wicedyrektora szkoły oraz kierownika świetlicy w szkole. A zatem analizowana uchwała pozbawia wskazanych wyżej nauczycieli obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, co świadczy o tym, że sytuacja adresatów analizowanej uchwały stała się mniej korzystna i co wyklucza pominięcie czy też skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Przy czym, zgodnie z wyjaśnieniami przysłanymi z Gminy Rajcza, omówionymi szerzej poniżej, w szkołach prowadzonych przez gminę nie funkcjonuje stanowisko kierownika świetlicy, natomiast istnieje stanowisko wicedyrektora.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Gminy Rajcza jest sprzeczna z prawem, tj. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 2 Konstytucji RP, poprzez sprzeczne z prawem pominięcie wymaganego 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Powyższe stanowi powód dla stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo, organ nadzoru zauważa, że § 2 uchwały zmieniającej, nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *W pozostałej części uchwała nie ulega zmianie*. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny, tymczasem w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że na zmianę stanowiska co do sprzeczności z prawem przedmiotowej uchwały nie wpłynęły wyjaśnienia przysłane przez Gminę Rajcza w piśmie z dnia 16 września 2025 roku – między innymi ze wskazanych poniżej względów. Odnosząc się do poszczególnych kwestii poruszonych w ww. piśmie organ nadzoru wskazuje, co następuje.

Po pierwsze, odnosząc się do zapowiedzi zmiany analizowanej uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy, która jest uchwałą zmieniającą, organ nadzoru pragnie przypomnieć, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 Zasad techniki prawodawczej). Ponownie należy zaznaczyć, że nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Przepisy § 91 ust. 2 i ust. 3 Zasad techniki prawodawczej (stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz. U. z 2016 r. poz. 283), wskazują jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* (czyli zanim wprowadzenie zmian w uchwale pierwotnej stanie się skuteczne) i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie uchwały zmienianej (dzięki temu uchwała pierwotna zostanie zmieniona zgodnie z ostatecznym zamiarem lokalnego prawodawcy).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że analizowana uchwała jest uchwałą zmieniającą i jednocześnie jest uchwałą, w której pominięto okres *vacatio legis*. Gdyby przyjąć zatem, że do analizowanej uchwały nie zostałoby wydane rozstrzygnięcie nadzorcze (skutkujące stwierdzeniem jej nieważności, czyli wyeliminowaniem z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że uchwała nie wywoła skutków prawnych od daty jej podjęcia) nadal niemożliwa byłaby zmiana tejże uchwały, jako że zmiana uchwały zmieniającej jest możliwa jedynie w jej okresie *vacatio legis*, który w przypadku analizowanej uchwały został pominięty. Zatem organ nadzoru pragnie wyjaśnić, że we wskazanej wyżej uchwale zmieniającej nie jest możliwe dodanie czy też uchylenie jakichkolwiek przepisów.

Kolejno, w odniesieniu do wskazywanej możliwości podjęcia w przyszłości przez Radę Gminy Rajcza (również w przedmiocie obniżek obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć) aktu normatywnego, któremu zostałyby nadana wsteczna moc obowiązująca (na podstawie art. 5 ustawy) organ nadzoru wskazuje, że Rada podejmując taką uchwałę powinna wykazać, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie – a w odniesieniu do niniejszego przypadku – również wykazania, że uchwała ta dotyczy jedynie sytuacji, w której zmiana stanu prawnego jest korzystna dla adresatów norm prawnych. Organ prawodawczy zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia działania polegającego na nadaniu aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (przedstawienia przekonujących argumentów na jego poparcie, czyli wykazanie, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa), a właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Wszystkie wskazane okoliczności będą miały wpływ na ocenę legalności konkretnej, przedłożonej organowi nadzoru, uchwały, której zostanie nadana wsteczna moc obowiązująca, a którą Rada dokona zmiany uchwały Nr LI/292/18 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 maja 2018 roku.

Kolejno, odnosząc się do informacji na temat braku stanowiska kierownika świetlicy w podległych organowi prowadzącemu placówkach, organ nadzoru wskazuje, że uzasadnienie uchwały stanowi również miejsce właściwe do wyjaśnienia kwestii usunięcia tego stanowiska z wykazu stanowisk kierowniczych, dla których obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć zawartych w uchwale. Jak wskazano w ww. piśmie z Gminy Rajcza, w przypadku analizowanej uchwały jest to związane z tym, że takie stanowisko nie funkcjonuje we wskazanych wyżej placówkach.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XXII/132/2025 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LI/292/18 Rady Gminy Rajcza z dnia 24 maja 2018 roku w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć

dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz ustalenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych i terapeutów pedagogicznych, 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