



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 5551

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.567.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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/133/2025 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XII/77/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 października 2019 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rajcza, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 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/133/2025 w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XII/77/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 października 2019 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rajcza, dalej również jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano następujące przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 6 i 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2024 r. poz. 986 ze zm.), dalej jako: *Karta Nauczyciela*, oraz art. 5 ustawy.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, iż wyżej wskazany art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego – regulaminu określającego m.in. wysokość stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy i szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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 *vacatio legis* poniżej 14 dni,
- 2) pominięcie *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, odstępianie od zasady 14-dniowego *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.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rajcza podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 3 uchwały: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 01 września 2025 r.*

Redakcja § 3 uchwały nie pozwala na jednoznaczne określenie daty wejścia w życie uchwały. Z literalnego brzmienia przepisu § 3 uchwały można wywnioskować, że stanowi on o ogłoszeniu ww. uchwały w publikatorze oraz o wskazaniu dnia, od którego początek mocy obowiązującej posiada – a więc wchodzi w życie – to ogłoszenie. Można domniemywać, że wolą Rady było, aby to uchwała – a nie ogłoszenie – weszła w życie z dniem 1 września 2025 roku.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyjaśnić, iż *wejście w życie i moc obowiązująca* – to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw, oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne, zawarte w akcie normatywnym, zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt K 5/98, OTK 1999/3/39) wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 2713/21, wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.*

Kolejno, należy zaznaczyć, że w myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego: *Przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:*

- 1) „*Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia*”;
- 2) „*Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia*”;
- 2a) „*Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia*”;
- 3) „*Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia*” albo „*Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia*”;
- 3a) „*Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia*”;
- 4) „*Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)*”;
- 5) „*Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia*”;
- 6) „*Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ...*”;
- 7) „*Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)*”.

Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn. że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów w nim wymienionych. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12). Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw czy obowiązków, wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08).

Kolejno, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, brzmienie § 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK 2002/3A/33) wyjaśnił, że: (...) *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*”. Brak prawidłowego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za istotnie naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto, gdyby przyjąć, że rzeczywiście wolą Rady było, aby uchwała weszła w życie z dniem 1 września 2025 r. Rada winna wykazać, że w analizowanym przypadku może mieć zastosowanie regulacja szczególna z art. 4 ust. 2 ustawy, pozwalająca na pominięcie czy też skrócenie 14-dniowego *vacatio legis*. Analizowana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 1 września 2025 r. pod poz. 4979, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 16 września 2025 r. Zatem gdyby uchwała weszła w życie już 1 września 2025 r., pominięto by wymagany 14-dniowy okres *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie.

W tym miejscu należy wskazać, iż w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów uchwały Nr XII/77/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rajcza (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 6957 ze zm.), dalej jako: *uchwała zmieniana*, zmieniono wykaz stanowisk kierowniczych nauczycieli, którym przysługuje dodatek funkcyjny, usuwając z niego stanowisko kierownika świetlicy (dotychczasowy § 5 ust. 3, tabela wiersz ósmy). Wszczynając postępowanie nadzorcze organ nadzoru zarzucił Radzie, że wskazaną wyżej grupę nauczycieli pozbawiono prawa do dodatku funkcyjnego, co świadczy o tym, że sytuacja adresatów analizowanej uchwały stała się mniej korzystna, a to z kolei wyklucza pominięcie, czy też skrócenie 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

Jednak w toku postępowania nadzorczego zakończonego wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego nr NPII.4131.1.559.2025, stwierdzającego nieważność w całości uchwały Nr XXII/132/2025 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LI/292/18 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 organowi nadzoru przez Gminę Rajcza w piśmie z dnia 16 września 2025 roku przekazana informacja, iż *W podległych organowi prowadzącemu placówkach nie funkcjonuje stanowisko kierownika świetlicy*. Z tego też względu organ nadzoru odstąpił od ww. zarzutu.

Jednakże, organ nadzoru wskazuje, że samo stwierdzenie nieważności przepisu § 3 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem również nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasadom określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powyżej opisane uchybienie 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 administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, z kolei przywołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: <https://otkzu.trybunal.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/133/2025 Rady Gminy Rajcza z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XII/77/2019 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 października 2019 roku w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki obliczania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw nauczycieli oraz wysokość i warunki przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Rajcza, 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