



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2025 r.

Poz. 5627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.587.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 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 XIX/96/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Łękawica, w części określonej w:

- 1) § 3 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „o którym mowa w ust. 3” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, 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*;
- 2) § 6 załącznika do uchwały wraz z poprzedzającym go numerem i nazwą rozdziału: „Rozdział 6. WYNAGRODZENIE ZA GODZINY PONADWYMIAROWE I GODZINY DORAŻNYCH ZASTĘPSTW” – jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2024 r. poz. 986 ze zm.) dalej jako: *Karta Nauczyciela*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Łękawica przyjęła uchwałę Nr XIX/96/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Łękawica, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Łękawica*, dalej jako: *Regulamin*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano następujące przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 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.

Art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, stanowi, że:

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.

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.

Art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r. nr 78 poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

W analizowanej uchwale Rada nie zastosowała opisanych powyżej reguł, ponieważ w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały zawarła błędne odesłanie do przepisu uchwały.

Rada w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła: *Dodatek funkcyjny w stawce ustalonej dla dyrektora, o którym mowa w ust. 3 przysługuje również nauczycielowi wyznaczonemu przez organ prowadzący do zastępowania dyrektora szkoły, a także zastępującemu go wicedyrektorowi na podstawie art. 68 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, za rzeczywisty czas pełnienia funkcji*.

Rada stanowiąc, że dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi wyznaczonemu przez organ prowadzący do zastępowania dyrektora szkoły oraz zastępującemu go wicedyrektorowi wskazała, że przysługuje on w stawce ustalonej dla dyrektora, o którym mowa w ust. 3 – tymczasem to właśnie w rzeczonym ustępie 3 Rada zawarła przedmiotową regulację, zatem przepis ten odsyła „do samego siebie”. Jak można jednak domniemywać, wolą Rady było odniesienie się do wysokości stawki dyrektora szkoły ustalonej w § 3 ustępie 2 załącznika do uchwały.

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że regulacja zawarta w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę jest niejasna, tym samym narusza w sposób istotny przywołany powyżej art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadę określoności przepisów prawa.

Jednocześnie można zauważyć, że § 3 ust. 2 załącznika do uchwały jest jedynym przepisem uchwały, w którym określone zostały stawki dodatku funkcyjnego dla dyrektora, zatem w ocenie organu nadzoru, w odniesieniu do powyższego paragrafu, do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały w części – to jest w zakresie sformułowania: *o którym mowa w ust. 3* wraz z poprzedzającym je przecinkiem.

Kolejno, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z obowiązującym na dzień przyjmowania uchwały przepisem delegacyjnym – art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, Rada była zobligowana do określenia w drodze regulaminu szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3). Jednakże, na mocy ustawy

nowelizującej Kartę Nauczyciela – to jest ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1160) z dniem 1 września 2025 roku powyższy przepis Karty Nauczyciela został uchylony. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że powyższa ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 25 sierpnia 2025 roku, zatem w dniu przyjmowania przedmiotowej uchwały – to jest 29 sierpnia 2025 roku – Rada miała możliwość zapoznania się z nowym brzmieniem przepisu delegacyjnego i powinna dostosować treść uchwały do wymogów przepisu delegacyjnego w tymże nowym brzmieniu. Należało bowiem wziąć pod uwagę, że data wejścia w życie przedmiotowej uchwały będzie późniejsza (z uwagi na upływ wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis*) niż data wejścia w życie przepisu uchylającego art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela i powodującego, że przepis delegacyjny zyskał nowe brzmienie. W związku z czym, uchwałę podjętą bez uwzględnienia nowego brzmienia przepisu delegacyjnego, w ocenie organu nadzoru, należy zakwalifikować jako naruszającą prawo w sposób istotny.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada ustanawiając w Rodziale 6 *WYNAGRODZENIE ZA GODZINY PONADWYMIAROWE I GODZINY DORAŻNYCH ZASTĘPSTW* w § 6 załącznika do uchwały uchwały szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – wykroczyła poza delegację z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Nadto wypada nadmienić, że na mocy wskazanej powyżej ustawy nowelizującej, ustawodawca uregulował powyższe kwestie w art. 35 Karty Nauczyciela (dodając do tego artykułu nowe przepisy).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w części określonej w Rodziale 6 *WYNAGRODZENIE ZA GODZINY PONADWYMIAROWE I GODZINY DORAŻNYCH ZASTĘPSTW* w § 6 załącznika do uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w związku z art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadą przyzwoitej legislacji i art. 7 Konstytucji RP, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały w tej części.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że na przywoływaną już, wyprowadzaną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP, tzw. zasadę przyzwoitej legislacji składa się szereg dyrektyw złączonych 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. W ocenie organu nadzoru, Rada przyjmując wskazaną wyżej, kwestionowaną regulację uchwały, czyli nie uwzględniając nowego brzmienia przepisu delegacyjnego, w ocenie organu nadzoru, istotnie naruszyła również wyżej opisaną zasadę wynikającą z Konstytucji RP.

Kolejno, wymaga również wyjaśnienia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa – art. 7 Konstytucji RP. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały: odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

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 administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest 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 XIX/96/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych przez Gminę Łękawica, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w ww. części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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