

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPIL.4131.1.31.2026

Katowice, 19 stycznia 2026 r.

Rada Gminy Brenna

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/174/25 Rady Gminy Brenna z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest gmina Brenna, 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 zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” i art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Gminy Brenna przyjęła uchwałę Nr XXI/174/25 w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest gmina Brenna, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin określający niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest gmina Brenna.*

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 grudnia 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. 1 i ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela:

1. Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

1) wynagrodzenia zasadniczego;

2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy;

3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;

4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

6. 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.

Z kolei 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 *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić okres *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu, a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże Rada nie wykazała w uzasadnieniu do uchwały, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie okresu *vacatio legis*.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki, w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie uchwały.

Ostatni przewidziany wyjątek - nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej - obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które

w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady, niż te mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Brenna podejmując niniejszą uchwałę w dniu 22 grudnia 2025 r. istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 uchwały: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.* Powyższą regulacją uchwały Rada nie zachowała wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 31 grudnia 2025 r. pod poz. 8082, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 15 stycznia 2026 r., tymczasem uchwała weszła w życie już od 1 stycznia 2026 r. Tym samym nie zachowano wymaganego 14 dniowego okresu *vacatio legis* od chwili jej ogłoszenia do wejścia w życie. Dodatkowo należy również zaznaczyć, że wprowadzanie w życie przepisów określających regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest gmina Brenna bez zachowania okresu *vacatio legis* istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje tylko właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. Taka sytuacja naraża obywatela (tutaj: nauczyciele, których dotyczy przedmiotowy Regulamin) na poniesienie skutków, których nie dało się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o takim a nie innym ukształtowaniu swojej sytuacji faktycznej lub prawnej. Niedopuszczalnym jest, by negatywne konsekwencje dla obywatela były spowodowane niezachowaniem przez organ stanowiący gminy ww. okresu *vacatio legis*.

Dodatkowo należy wskazać, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Brenna przedmiotową uchwałą naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. 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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/174/25 Rady Gminy Brenna z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym jest gmina Brenna - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **22 stycznia 2026 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego