



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 sierpnia 2026 r.

Poz. 5089

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.511.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/209/26 Rady Gminy Świnna z dnia 10 lipca 2026 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, w części określonej w § 4 uchwały w zakresie wyrazów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą”, 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 związku z § 45 ust. 1 i § 5 pkt 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 10 lipca 2026 r. Rada Gminy Świnna (zwana dalej: *Radą*), przyjęła uchwałę Nr XXXVII/209/26 w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, zwaną dalej: *uchwałą*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 14 lipca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w odpowiedniej części.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, zauważyć wypada, że w § 4 uchwały Rada zastrzegła, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2026 r.*

W tym miejscu należy wskazać, na wadliwy sposób określenia początkowej daty obowiązywania analizowanej uchwały. Wadliwość § 4 uchwały opiera się na tym, że *de facto* Rada zamierzała określić dwa odmienne terminy wejścia jej w życie, tj. po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz 1 września 2026 r.

Wymaga podkreślenia, 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 m.in. Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19, wskazał, że: *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.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w myśl § 45 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2026 r., poz. 300), który na mocy § 143 ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego: *1. 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. ...)”.*

Organ nadzoru zauważa także, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12, wskazuje, że: „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 wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej. Przy zastosowaniu któregośkolwiek z tych schematów już w momencie opublikowania aktu normatywnego można obliczyć jego datę wejścia w życie”. 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.

Wewnętrzna sprzeczność regulacji przyjętej w § 4 analizowanej uchwały powoduje niepewność co do wejścia w życie postanowień uchwały. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy Świnna jest zatem sprzeczne z prawem. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m. in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co

z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte. Nadto, zgodnie z § 5 pkt 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale należy jednoznacznie wyrażać intencje uchwałodawcy.

Zdaniem organu nadzoru z analizowanej uchwały wynika (również w świetle przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. 2025 r. poz. 1160 – i wiążącą się z nią utratą mocy obowiązującej uchwał podjętych na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela przed dniem 1 września 2025 r.), że wolą organu stanowiącego było nadanie tej uchwale mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, to jest od 1 września 2026 r. Uwzględniając powyższe, dla ustalenia jednoznacznej i prawidłowej pod względem prawnym daty wejścia analizowanej uchwały w życie konieczne (a zarazem wystarczające) jest stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały w zakresie wyrazów: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą*. Zabieg ten spowoduje pozostawienie w obiegu prawnym uchwały zawierającej czytelny przekaz, stanowiący iż: Uchwała wchodzi w życie od dnia 1 września 2026 r. Rozwiązanie to nie będzie także kolidowało z dochowaniem stosownego 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Należy bowiem w tym miejscu zauważyć, że choć po wyeliminowaniu ww. części uchwały, żaden jej przepis nie będzie wskazywał, iż podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, to jednak przedmiotowa uchwała została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i została w nim ogłoszona w dniu 20 lipca 2026 roku pod pozycją 4582. Kierując przedmiotową uchwałą do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, Rada prawidłowo zakwalifikowała ją jako akt prawa miejscowego. Uchwała podejmowana na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r. poz. 515 – dalej jako: *Karta Nauczyciela*) stanowi bowiem akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako akt prawa miejscowego podlega obligatoryjnemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Warunkiem wejścia w życie każdego aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w urzędowym publikatorze. Powyższy warunek został zatem spełniony i analizowana uchwała – będąc aktem prawa miejscowego – wejdzie w życie w dniu 1 września 2026 roku (przy zachowaniu okresu *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że przepis § 4 analizowanej uchwały w brzmieniu zaproponowanym przez uchwałodawcę, istotnie narusza prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP w związku z § 45 ust. 1 i § 5 pkt 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

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).

W tym miejscu należy również wskazać, że wypełniając delegację zawartą w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela, Rada nie powinna podejmować odrębnych uchwał co do poszczególnych liter zawartych w tym punkcie – delegacja z całego pkt 3 tego przepisu powinna być wypełniona w całości w jednej uchwale. Takie działanie Rady byłoby zgodne z § 119 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu i który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 ww. Zasad. Tymczasem, wypełniając delegację zawartą w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela, Rada w § 1 analizowanej uchwały wypełniła delegację tylko z lit. c ww. przepisu, natomiast w zakresie lit. b (to jest *określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-psychologiczno-pedagogicznych*) przyjęła odrębną uchwałę – to jest uchwałę Nr XXXVII/210/26 Rady Gminy Świnna z dnia 10 lipca 2026 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin nauczycieli, którym

powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę Świnna (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 20 lipca 2026 r. poz. 4583). Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 42 ust. 7 pkt 3 Karty Nauczyciela nie jest upoważnieniem podzielnym, o jakim mowa w § 119 ust. 2 ww. Zasad. Jednakże, z uwagi na fakt, że ww. uchwała Nr XXXVII/210/26 została podjęta na tej samej sesji co analizowana uchwała i data jej wejścia w życie jest tożsama do daty wejścia w życie analizowanej uchwały, to organ nadzoru powyższe uchybienie zakwalifikował jako nieistotne naruszenie prawa. Trzeba przy tym także zasygnalizować, że również do ww. uchwały Nr XXXVII/210/26 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania części przepisu określającego datę wejścia w życie, podobnie jak w przypadku analizowanej uchwały.

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 XXXVII/209/26 Rady Gminy Świnna z dnia 10 lipca 2026 r. w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz