



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 września 2025 r.

Poz. 4122



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.250.2025

Lublin, dnia 17 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/89/2025 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 18 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązującego w przedszkolu i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej jej § 10 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od 1 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 XII/89/2025 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 18 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze oraz w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli, obowiązującego w przedszkolu i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, w części obejmującej jej § 10 w brzmieniu: „z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r.”

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/89/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 sierpnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Żyrzyn powołała m. in. art. 42 ust. 6 i 7 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.).

W myśl art. 42 ust. 6 tej ustawy, 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.

Zgodnie zaś z art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy, 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 (pkt 2), a także tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć:

- a) nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość,
- b) pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych, z wyjątkiem nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 22 godzin,
- c) nauczycieli przedszkoli i innych placówek przedszkolnych pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 25 godzin,
- d) nauczycieli praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych, z tym że wymiar ten nie może przekraczać 20 godzin (pkt 3).

Uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy Karta Nauczyciela zawiera normy generalne i abstrakcyjne, stanowi tym samym akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Op 82/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) wydany przez ustawowo wskazany organ administracji stanowi akt normatywny należący do prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 1 marca 2001 r. sygn. akt SA/Bk 1532/00, opubl. OSP 2002 z. 11, poz. 138). W wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. o sygn. akt I SA 2160/01 (publ. LEX nr 81765). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.

Uchwała Nr XII/89/2025 Rady Gminy Żyrzyn zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu. Zakres podmiotowy uchwały dotyczy bowiem wszystkich szkół, których organem prowadzącym jest Gmina i jest adresowana do nieoznaczonego bliżej kręgu osób. Jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy.

Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do uchwały (i spełniania przez nią) wszystkich wymogów charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

W § 10 uchwały Rada wskazała, iż „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r.*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie w zakresie słów: „*z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r.*” istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). 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 (ust. 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Żyrzyn, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 18 sierpnia 2025r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 21 sierpnia 2025 r., a Rada określiła termin jej wejścia w życie z dniem 1 września 2025 r. Niewątpliwie zatem przepis § 10 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19: *„Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem 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, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. 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.”*

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej na podstawie art. 5 ustawy, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z 30 listopada 1993r. w spr. K 18/92, wyrok z 27 lutego 2002r. w spr. K 47/01, orzeczenie z 19 października 1993r. w spr. K 14/92, wyrok z 31 stycznia 2001r. w spr. P 4/99).

W niniejszej sprawie Rada Gminy skracając *vacatio legis* przedmiotowej uchwały zobowiązana była do wykazania, że jest to przypadek uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Żyrzyn takiego uzasadnienia nie przedstawiła.

Zgodnie z § 1 uchwały Nr XIX/142/2017 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie ustalenia pensum dla nauczycieli realizujących w ramach etatu zajęcia w oddziałach przedszkolnych szkół i przedszkola prowadzonych przez Gminę Żyrzyn – *Dla nauczycieli realizujących zajęcia w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach i przedszkolu, dla których organem prowadzącym jest Gmina Żyrzyn, w grupach mieszanych, obejmujących dzieci sześciolatnie i pięcioletnie ustala się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w wysokości 22 godzin.*

Natomiast w § 7 uchwały Nr XII/89/2025 ustalono, iż tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami

albo na ich rzecz dla nauczycieli niewymienionych w art. 42 ust. 3 ustawy - Karta Nauczyciela zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Żyrzyn, zgodnie z tabelą:

7. Nauczyciel przedszkola i innych placówek przedszkolnych realizujący obowiązki z grupą dzieci sześciolletnich i młodszych – 24.

Uchwała Nr XII/89/2025 podwyższyła zatem tygodniowy, obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych dla nauczycieli przedszkola i innych placówek przedszkolnych realizujący obowiązki z grupą dzieci sześciolletnich i młodszych.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że Rada Gminy Żyrzyn wprowadzając regulację polegającą na podwyższeniu liczby obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych adresatów, przyjęła rozwiązania dla nich niekorzystne, powodując pogorszenie ich sytuacji. Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w badanym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Pismem z dnia 16 września 2025 r., znak: S.0007.12.2025, Wójt Gminy Żyrzyn złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, wskazując iż: „*Proces procedowania uchwał stanowiących akt prawa miejscowego w materii związanej z prawami pracowniczymi wymaga szeregu działań związanych z konsultacjami jakie są przeprowadzane ze związkami zawodowymi, ale również – a może przede wszystkim, z nauczycielami i dyrektorami szkół, których akt dotyczy.*

W przedmiotowej sprawie konsultacje przeprowadzone w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi związkami reprezentowanymi w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, zostały zakończone w sierpniu br. – ostatnie uzgodnienie z dnia 11 sierpnia 2025 r. (związek zawodowy „Forum – Oświata”) – pisma w załączeniu.

*Oznacza to tym samym, że termin Sesji Rady Gminy Żyrzyn nie mógł i nie powinien zostać ustalony wcześniej niż na 18 sierpnia br., co nie pozwoliło na podjęcie przedmiotowej uchwały w terminie umożliwiającym wejście w życie przedmiotowej uchwały z zachowaniem 14 dniowego *vacatio legis*”.*

Odnosząc się do przywołanej w wyjaśnieniach kwestii należy stwierdzić, iż organ nadzoru ocenia legalność podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał wyłącznie w kontekście zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, nie zaś w odniesieniu do samorządowej praktyki uchwałodawczej, w tym okoliczności organizacyjnych towarzyszących procedurze podejmowania uchwały.

W świetle obowiązującej treści przywołanych przepisów prawa oraz powodów szczegółowo wyżej przedstawionych, wskazana kwestia pozostaje bez wpływu na ocenę prawną uchwały.

Ponadto, w wyjaśnieniach podniesiono, iż „(...) w konsekwencji wypłaty wynagrodzeń wydają się uzasadniać przyjętą konstrukcję okresu jej obowiązywania. Mając na uwadze kryterium „uzasadnionego przypadku”, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych [...] wydaje się, że w sprawie nie doszło do naruszenia prawa uzasadniającego uchylenie uchwały w części wskazanej w zawiadomieniu”.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, iż kwestia sposobu wykonywania i stosowania uchwały podjętej przez Radę Gminy pozostaje bez wpływu na ocenę prawną uchwały. Nadzór administracyjny nie ocenia aktu prawa miejscowego na podstawie sposobu jego stosowania, lecz na podstawie treści aktu. Akt normatywny może być prawidłowy lub wadliwy, niezależnie od tego jak jest stosowany. I odwrotnie, z wadliwego stosowania przepisów nie można wyprowadzać wniosku o wadliwość przepisów (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2004 r. sygn. akt III SA/Kr 701/04, OwSS 2005 2005/4/111).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/89/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn