



Olsztyn, 24 sierpnia 2026 r.

PN.4131.1.51.2026

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) **stwierdzam nieważność w całości** uchwały nr XL/278/2026 Rady Gminy Kozłowo z dnia 10 sierpnia 2026 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kozłowo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.) oraz art. 42 ust. 7 pkt. 3 lit. c w zw. z art. 91d pkt. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2026 r. poz. 515 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin nauczycieli przedszkoli pracujących z grupami obejmującymi dzieci 6-letnie i dzieci młodsze

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 sierpnia 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Określając w treści § 3 kwestionowanej uchwały termin jej wejścia w życie, Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2026 r.

W ocenie organu nadzoru, takie określenie sposobu wejścia w życie uchwały, rażąco narusza prawo, co przekłada się na ważność całego aktu prawnego. Przedmiotowa uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. Wskazać bowiem należy, że jest to akt prawny o charakterze generalnym, skierowany do nieograniczonego kręgu adresatów, powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. W związku z tym, obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Dodatkowo należy wskazać, że sposób regulacji materii „wejścia w życie” został unormowany w § 45 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) dalej ZTP. Zgodnie z § 143 ZTP, powyższy przepis należy stosować również odpowiednio do aktów prawa miejscowego. W § 45 ust. 1 ZTP wskazano, jak powinny być skonstruowane przepisy dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego:

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. ...).

Wyczerpujące zawarte w § 45 ust. 1 ZTP ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród regulacji wymienionych w § 45 ust. 1.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Kozłowie postanowiła, że „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2026 r.”. Druga część § 3 ww. uchwały stanowiąca, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2026 r.” może budzić przekonanie, iż obowiązuje ona niezależnie od tego, czy zostanie opublikowana, czy nie. Część pierwsza § 3 ww. uchwały, stanowiąca, iż uchwała „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” nie wskazuje natomiast na akt o cechach generalnych i abstrakcyjnych, gdyż opublikowany może być również akt nie będący aktem prawa miejscowego. Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie powoduje, że akt ten wchodzi w życie z dniem 1 września 2026 r. bez względu na to, czy zostanie on opublikowany, czy też nie. Takie określenie wejścia w życie jest właściwe dla innych aktów prawnych, które podlegają informacyjnie ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czyli ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od ogłoszenia w tym dzienniku. Określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób, w jaki uczyniła to Rada Gminy w Kozłowie, nie nadaje jej przymiotu aktu prawa miejscowego, a także wprowadza w błąd adresatów norm prawnych, co do kwalifikacji aktu prawnego, jako źródła prawa. Dodatkowo spójnik „i” w żaden sposób nie rozwiązuje tego problemu, bowiem inna jest data wejścia w życie aktu na podstawie wskazanego w § 3 terminu i inna na podstawie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W teorii tworzenia prawa podkreśla się, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by jego adresat był w stanie go zrozumieć, tzn., by adresat norm zawartych w danym akcie prawnym wiedział, jak prawodawca nakazuje mu się zachować (tak m.in. J. Wróblewski: Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1989, s. 137.) Niezrozumienie przepisów przez ich adresatów może być przyczyną niezrealizowania woli ustawodawcy. W ten sposób komunikatywność języka prawnego może wpływać na skuteczność ustanawianych norm prawnych. Zasada ta została spozytywizowana w § 6 ZTP który wymaga, aby przepisy ustawy (aktu prawa miejscowego również - § 143 zasad) redagować tak, by dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (por. Wyrok NSA z 20.12.2022 r., sygn. akt III OSK 7268/21, LEX nr 3482416).

Ponadto prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

W związku z tym, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Postanowienia zawarte w § 3 przedmiotowej uchwały nie spełniają tego warunku, tym samym naruszają wymienione wyżej przepisy.

Ponieważ brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Tym samym, wskazany powyżej przepis podjęty został z rażącym naruszeniem prawa i musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Kozłowo

Wójt Gminy Kozłowo