



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 467

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.18.2026.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XII/80/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 29 grudnia 2025 r. zmieniającej Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Gminy Milejczyce podjęła uchwałę nr XII/80/2025 zmieniającą Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 2 stycznia 2026 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 21 stycznia 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru przyjęte w uchwale regulacje stanowią naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), art. 2 Konstytucji RP oraz § 141 w zw. z § 90 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Analizowaną uchwałą Rada Gminy Milejczyce postanowiła zmienić treść uchwały nr X/77/2012 Rady Gminy Milejczyce z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce, wprowadzając następujące zmiany (§ 1 uchwały):

*„Z dniem wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, w Regulaminie wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce stanowiącym załącznik do Uchwały Nr X/77/2012 Rady Gminy Milejczyce z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce /Dz. Urzęd. Woj. Podl. z 2012 r. poz. 795, z z 2017 r. z. 182, z 2019 r. poz. 4817, z 2025 r. poz. 4087/ wprowadza się następujące zmiany:*

1) do § 8 ust. 2 dodaje się pkt 4, który otrzymuje brzmienie:

*„4) sprawowania funkcji mentora – w wysokości 100,00 zł miesięcznie, za każdego nauczyciela początkującego powierzonego opiece;”.””.*

Kolejno, w § 3 analizowanej uchwały, rada postanowiła o utracie mocy uchwały nr X/65/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 30 września 2025 r. **zmieniającej** Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce /Dz. Urz. Woj. Podl. z 2025 r. poz. 4087/.

Końcowo (§ 4 uchwały), z racji iż uchwała stanowi akt prawa miejscowego, postanowiono o jej wejściu w życie zastrzegając, iż nastąpi to *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego*.

Analizując tak przyjęte postanowienia uchwały, zauważyć należy, że uchwała w § 1 i § 4 zawiera sprzeczne ze sobą zapisy co do daty obowiązywania (wejścia w życie) wprowadzanych regulacji.

Pierwszym terminem wskazującym na wprowadzenie zmian, o których mowa w § 1 uchwały, jest dzień wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tj. 1 września 2022 r.). Drugim terminem obowiązywania (wejścia w życie) wprowadzanych zmian jest z kolei termin prezentowany w § 4 uchwały (po upływie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego) – tj. dzień 20 stycznia 2026 r., bowiem uchwała opublikowana została w ww. dzienniku urzędowym dnia 5 stycznia 2026 r. pod poz. 36.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała zawiera zapisy wewnątrznie sprzeczne, nie pozwalające na ustalenie od kiedy tak naprawdę wprowadzane regulacje wchodzi w życie (obowiązują). Powyższe pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 4 ust. 1 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Wspomnieć w tym miejscu należy, że warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących, do których bezspornie zalicza się kwestionowana uchwała, jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Warunkiem wejścia w życie przepisu jest zatem nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie takiego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzi w życie po upływie czterech 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 myśl natomiast art. 5 tej ustawy przepisy art. 4 nie wykluczają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Pobocznie organ nadzoru wskazuje, że sytuacje skrócenia, bądź pominięcia okresu *vacatio legis*, wyjaśnił m.in. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Lu 185/19, wskazując jednocześnie na możliwość skorzystania z instytucji „uzasadnionego przypadku”.

Nie zważając jednak na powyższe podkreślenia wymaga, że obowiązkiem organu stanowiącego prawo jest tworzenie prawa w sposób jasny i precyzyjny. Akt normatywny (którym jest niniejsza uchwała), powinien bowiem czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata. Stanowienie norm niejasnych i wieloznacznych narusza bowiem konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (vide: I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Wymogi "określoności prawa" w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego to precyzyjność przepisu oraz jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów z uwagi na jego legislacyjną poprawność. Precyzyjność regulacji prawnej z kolei, to taka dokładność przepisu, z której wywodzi się możliwość dekodowania jednoznacznych norm prawnych. Przejawia się ona w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Przy jasności przepisu chodzi zaś także o jego zrozumiałość na gruncie języka powszechnego. Dopiero spełnienie tych warunków stanowi o zachowaniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy wskazać należy, że uchwała nie czyni zadość ww. wymaganiom. Uchwała nie wskazuje jednoznacznej daty wprowadzonych zmian, co więcej uchwała nie posługuje się nawet datą 1 września 2022 r. (data wejścia w życie powoływanego w § 1 uchwały rozporządzenia), lecz zobowiązuje adresata wprowadzanych regulacji do samodzielnego ustalenia tej daty. Wskazać także należy, że wątpliwości powyższych nie wyjaśnia również przedstawione wraz z uchwałą uzasadnienie. Konieczność podjęcia uchwały w związku ze zmianami w ustawie – Karta nauczyciela, w tym wprowadzenie funkcji mentora, zmiana przepisów wykonawczych, w ocenie organu nadzoru nie uzasadniają przypadku pominięcia wymaganego prawem okresu *vacatio legis* przedmiotowej uchwały. Ustawodawca nie udzielił bowiem arbitralnej decyzji lokalnemu prawodawcy o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa; dopuścił możliwość skrócenia tego czasu a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej, jednak za ich zastosowaniem muszą przemawiać nadzwyczajne okoliczności, do których wykazania zobowiązany jest organ tworzący prawo w uzasadnieniu tego aktu. W ocenie organu nadzoru przedstawione uzasadnienie nie wyjaśnia motywów jakimi kierował się organ gminy Milejczyce przy podejmowaniu tej uchwały. Powyższe zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1, art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 2 Konstytucji RP.

Akcentując nieprecyzyjność zapisów analizowanej uchwały zwrócić należy także uwagę na treść wprowadzanej zmiany. Otóż kwestionowaną uchwałą (nr XII/80/2025 z dnia 29 grudnia 2025 r.) Rada Gminy Milejczyce dodała § 8 ust. 2 pkt 4 do regulaminu wynagradzania nauczycieli w brzmieniu: „4) *sprawowania funkcji mentora – w wysokości 100,00 zł miesięcznie, za każdego nauczyciela początkującego powierzonego opiece*”. Zwrócić należy uwagę, że identyczna treść normy prawnej przyjęta została także uchwałą nr X/65/2025 z dnia 30 września 2025 r. z tym, że uregulowaną w § 8 ust. 2 pkt 1. Wprowadzone w ten sposób zmiany skutkują tym, że zarówno w § 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 uchwały pierwotnej (nr X/77/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r.) widnieją zapisy o identycznym brzmieniu, ale w różnych jednostkach redakcyjnych.

W nawiązaniu do uchwał zmieniających należy zauważyć, że w § 3 uchwały Rada Gminy Milejczyce postanowiła o: *ustracie mocy uchwały Nr X/65/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 30 września 2025 r. zmieniająca Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce /Dz. Urz. Woj. Podl. z 2025 r. poz. 4087/*.

Organ nadzoru wyjaśnia, że uchwałą nr X/65/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 30 września 2025 r. wprowadzono zmiany do uchwały nr X/77/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce (pierwotnej). Tym samym uchwała nr X/65/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 30 września 2025 r. skonsumowała się w dniu jej wejścia w życie. Każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały **pierwotnej**, nie zaś do uchwał zmieniających tę uchwałę.

Przyjmując § 3 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Milejczyce w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę nr X/65/2025 z dnia 30 września. Zgodnie bowiem z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - dalej: ZTP, do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone (m.in.) w dziale II ZTP. W związku z tym, zastosowanie znajdzie § 90 ZTP.

We wskazanym wyżej przepisie wyrażono zasadę dotyczącą ustalania wersji tekstu aktu zmienianego, do której trzeba odnosić projektowane przepisy zmieniające. Zasada ta jest stosunkowo prosta - zmienia się tekst obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Oznacza to, że tekst pierwotny zmienia się tylko przy pierwszej nowelizacji danego aktu. Jeśli akt był zmieniany - zmienia się tę wersję tekstu, która uwzględnia zmiany, które weszły do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających włącznie. Jeśli ogłoszono, tekst jednolity danego aktu - zmienia się tę wersję tekstu, a jeśli była ona zmieniana - wersję uwzględniającą zmiany, które weszły do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających włącznie. Zmienia się tekst aktu zmienianego, a nie tekst aktu zmieniającego (G. Wierczyński (w:) Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (w:) Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016).

Ponadto, zgodnie z § 91 ZTP, **nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę** (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie, przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A rok 2008, nr 8, poz. 149). Z tego powodu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. § 91 ust. 1 i § 93 ust. 4 ZTP). W szczególności uchylenie przepisów zmieniających lub uchylających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie "wycofania" zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata). Tylko uchylenie przepisów zmieniających bądź uchylających w okresie ich vacatio legis powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku (zob. G. Wierczyński (w:) Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (w:) Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 września 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 317/12 wskazał, że „nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie, ponieważ przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują”.

Podsumowując, Rada Gminy Milejczyce, uchylając uchwałę zmieniającą, naruszyła zasady poprawnego prawotwórstwa (ZTP), jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Mając na względzie całokształt przedstawionych okoliczności zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XII/80/2025 Rady Gminy Milejczyce z dnia 29 grudnia 2025 r. zmieniającej Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Milejczyce, w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Urszula Matusiewicz-Jasińska**