



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 czerwca 2026 r.

Poz. 4685

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.103.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 czerwca 2026 r.

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

orzekam

nieważność § 4 ust. 4, § 9 ust. 3 oraz § 11 załącznika do uchwały nr XXIX/124/2026 Rady Gminy w Chodowie z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Chodów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2026 r. Rada Gminy w Chodowie podjęła uchwałę nr XXIX/124/2026 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Chodów, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznikiem do uchwały jest „Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę Chodów”, zwany dalej „regulaminem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podkreślić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej oraz do ścisłego przestrzegania jego zakresu. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r. poz. 515), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”: „Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia,

określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, 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”.

W § 4 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Stosownie zaś do § 11 regulaminu: „Uregulowania dotyczące dodatków ujęte w niniejszym Regulaminie mają zastosowanie od 1 lipca 2026 roku”.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis § 4 uchwały odpowiada wzorcowi przewidzianemu w § 45 ust. 1 pkt 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), dalej jako: „ZTP”, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Sam w sobie nie budzi on zatem zastrzeżeń. Źródłem niezgodności z prawem jest natomiast § 11 regulaminu, który w odniesieniu do tej samej materii wprowadza odrębną, drugą datę oraz odrębną kategorię pojęciową — „stosowania uregulowań” — odmienną od wejścia w życie aktu.

W ocenie organu nadzoru § 11 regulaminu został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że: „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”. Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, czyli precyzyjne i komunikatywne.

Zestawienie § 4 uchwały oraz § 11 regulaminu prowadzi do powstania dwóch odmiennych dyspozycji: pierwszej — według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, oraz drugiej — według której uregulowania dotyczące dodatków (a więc de facto całość merytorycznej regulacji przedmiotowej uchwały) „mają zastosowanie od 1 lipca 2026 r.”. Rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały”, czy wreszcie „stosowanie uchwały”, i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, podkreślono, 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”. Kategoria „stosowania uregulowań” przyjęta w § 11 regulaminu nie odpowiada żadnemu z wzorców określonych w § 45 ust. 1 ZTP.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że regulacja dotycząca terminu, od którego akt prawa miejscowego wiąże swoich adresatów, stanowi materię przepisu końcowego całej uchwały i — stosownie do § 45 w związku z § 143 ZTP — winna być zamieszczona w samej uchwale, nie zaś

w stanowiącym jej załącznik regulaminie. Umieszczenie w § 11 regulaminu postanowienia o stosowaniu jego uregulowań od 1 lipca 2026 r. jest zatem wadliwe również z tego względu, że materia ta została unormowana w niewłaściwej jednostce systematyzacyjnej aktu.

Mając na uwadze, że przepis § 4 uchwały odpowiada wzorcowi z § 45 ust. 1 pkt 1 w związku z § 143 ZTP i jednoznacznie określa termin wejścia uchwały w życie, dla usunięcia źródła wątpliwości interpretacyjnych co do faktycznego terminu, od którego uchwała wiąże adresatów, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności § 11 regulaminu. W konsekwencji takiego zabiegu termin wejścia uchwały w życie wyznaczy wyłącznie prawidłowo sformułowany § 4 uchwały, który pozostanie w obrocie prawnym.

Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 6 maja 2026 r. pod pozycją 3724, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest stwierdzenie nieważności § 11 regulaminu.

W § 4 ust. 4 regulaminu zapisano: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie stanowiska”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza ramy upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W zakresie upoważnienia rady gminy do ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego nie mieści się bowiem decydowanie o tym, w jakich okresach przysługuje bądź nie przysługuje ten dodatek. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy i za warunki pracy. Nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy (art. 38 Karty Nauczyciela). Stosownie do art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem danego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. Zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.

Z uwagi na fakt, iż powyższa kwestia jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, Rada Gminy w Chodowie bez wyraźnego upoważnienia nie może regulować przedmiotowej materii w akcie prawa miejscowego, który jest aktem niższej rangi w hierarchii źródeł prawa w stosunku do ustawy.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 96/20; wyrok WSA w Poznaniu z 1 grudnia 2022 r., III SA/Po 792/22; wyrok WSA w Łodzi z 6 października 2022 r., III SA/Łd 450/22; wyrok WSA w Gliwicach z 14 lutego 2023 r., III SA/Gl 875/22).

W § 9 ust. 3 regulaminu zapisano: „Potwierdzenie nabycia prawa do dodatku za pracę w trudnych lub uciążliwych warunkach oraz wysokość tego dodatku określa: 1) nauczycielowi i wicedyrektorowi – dyrektor szkoły; 2) dyrektorowi szkoły – Wójt Gminy Chodów”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przekazanie dyrektorowi szkoły oraz organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określania wysokości dodatku za warunki pracy oraz potwierdzania nabycia prawa do tego dodatku. Dodatki za pracę w warunkach trudnych oraz uciążliwych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 755, ze zm.), dalej „rozporządzenie”. W § 8 i 9 rozporządzenia zawarto swoiste definicje pracy w warunkach trudnych oraz w warunkach uciążliwych. To, czy konkretna praca jest pracą wykonywaną w takich warunkach, jest więc czynnością obiektywną wynikającą z mocy przepisu — brak jest zatem podstaw do cedowania tej kompetencji na organ wykonawczy gminy czy też na dyrektora szkoły. Nadto wysokość dodatku za warunki trudne czy uciążliwe została w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały określona w sposób sztywny (20% wynagrodzenia zasadniczego za każdą przepracowaną w tych warunkach

godzinę). Brak jest zatem również możliwości przyznania organowi wykonawczemu lub dyrektorowi szkoły luzu decyzyjnego w kwestii ich wysokości.

Należy zwrócić uwagę, że jest to powtórzenie wady prawnej, którą organ nadzoru zakwestionował już w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 października 2019 r., nr KN-I.4131.1.404.2019.3, stwierdzającym nieważność § 9 ust. 4 załącznika do uchwały nr XV.63.19 Rady Gminy w Chodowie z dnia 30 września 2019 r. - uchwały uchylonej przez § 2 uchwały obecnie ocenianej. Zmiana sformułowania z „przyznaje” na „potwierdza nabycie prawa do dodatku oraz określa jego wysokość” nie usuwa istoty naruszenia, lecz je powiela.

W związku z powyższym § 9 ust. 3 regulaminu narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy w Chodowie

Wójt Gminy Chodów