



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6252

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.54.2025

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 października 2025 r.

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

uchwały nr XVII/98/2025 Rady Gminy Lipno z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lipno

#### UZASADNIENIE

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Lipno działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) i art. 30 ust. 6, art. 49 ust. 2, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, poz. 1871; z 2025 r. poz. 620), podjęła uchwałę nr XVII/98/2025 w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Lipno. Regulamin wynagradzania nauczycieli stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 3 września 2025. Zawiadomieniem z dnia 24 września 2025 znak:WNK.IV.4131.54.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W wyznaczonym terminie gmina Lipno nie ustosunkowała się do przedstawionych kwestii zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, 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, 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.

Ustawodawca w powołanym wyżej art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela określił kwestie, które powierzył organowi prowadzącemu szkołę do uregulowania w drodze uchwały, jednocześnie zakreślając granice upoważnienia. Zawarta w cytowanym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków oraz wysokości i warunków wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie organu nadzoru zapisy § 3 ust. 3 pkt 4 lit b i c: „inicjowanie i organizowanie imprez i uroczystości szkolnych”, „opieka nad samorządem uczniowskim lub innymi organizacjami uczniowskimi działającymi na terenie szkoły”, oraz § 3 ust. 4 pkt 3, pkt 4 i pkt 5: „3) pozyskiwanie funduszy ze środków pozabudżetowych; 4) zaangażowanie w promocję szkoły oraz Gminy Lipno; 5) wzbogacanie własnego warsztatu pracy;” naruszają art. 36 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że szczegółowe warunki

przyznawania dodatku motywacyjnego, o których mowa w delegacji z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, muszą wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 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), (wyrok WSA w Krakowie z 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1007/09 oraz wyrok WSA w Łodzi z 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 96/20). Stosownie do § 6 rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Treść przytoczonego przepisu rozporządzenia prowadzi do wniosku, że przesłanką przyznania dodatku motywacyjnego jest osiągnięcie ponadprzeciętnych (nadzwyczajnych), w sensie pozytywnym, efektów w pracy pedagogicznej nauczyciela. Wskazują na to sformułowania użyte w § 6 rozporządzenia takie jak: "osiągnięcia", „wprowadzenie innowacji pedagogicznych”, „zaangażowanie w realizację czynności i zajęć” czy „szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków”. Wobec powyższego należy przyjąć, że dodatek motywacyjny przysługuje nauczycielom wyróżniającym się w stosunku do pozostałych nauczycieli w jakiejś dziedzinie, za dodatkowe i nadzwyczajne efekty pracy, nie zaś za normalne(standardowe) wykonywanie podstawowych obowiązków nauczyciela. W ocenie organu nadzoru warunki przyznania dodatku motywacyjnego określone w § 3 ust. 3 pkt 4 lit. b i c oraz § 3 ust. 4 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 stanowią podstawowe obowiązki każdego nauczyciela i dyrektora związane z powierzonym stanowiskiem i nie wynikają z ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego określonych w rozporządzeniu. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdzają wyroki: WSA w Gliwicach z 26 stycznia 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 811/22 (publ. Lex 3482952), WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2025 sygn. akt III SA.Łd 680/24 (publ. Lex nr 3838924), WSA w Łodzi z dnia 6 października 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 450/22 publ. Lex nr3423332). Wskazana wyżej regulacja wykracza poza delegację ustawową, ma charakter niejasny i nieprecyzyjny co do kryteriów, jakie w istocie musi spełnić nauczyciel, aby otrzymać dodatek motywacyjny.

W ocenie organu nadzoru także przepisy dotyczące terminów i sposobu wypłat dodatków -- motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, za godziny nadwymiarowe i doraźne dla nauczycieli (§ 3 ust. 8, § 4 ust. 7 pkt 7, § 5 ust. 9, § 7 ust. 6 ) załącznika stanowią naruszenie przepisów prawa. Zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. Z kolei treść § 137 zawiera czytelnie sformułowany przepis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Takie postanowienia uchwały, jako istotnie naruszające prawo, są nieważne. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA). Wprawdzie w drodze uzasadnionego wyjątku (w celu zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego), dopuszcza się w aktach prawa miejscowego – zwłaszcza takich jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych, jednakże powinny być to powtórzenia dosłowne, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy.

W przypadku zawarcia w akcie prawa miejscowego przepisów odsyłających do konkretnego aktu prawnego wyższego rzędu, powinny zostać wskazane wszystkie przepisy kompleksowo normujące dane zagadnienie. Tymczasem w § 3 ust. 8, § 4 ust. 7 pkt 7, § 5 ust. 9 i § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, lokalny prawodawca odsyła w zakresie terminu i zasad wypłaty dodatków wyłącznie do przepisu art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela, pomijając przy tym przepis art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela regulujący także tę materię. Zgodnie z treścią tych przepisów wynagrodzenie wypłacane jest nauczycielowi miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu następnym (art. 39 ust. 3). Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłacane jest w dniu poprzedzającym ten dzień, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych wynagrodzenie może być wypłacone w jednym z ostatnich pięciu dni miesiąca lub w dniu wypłaty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3 (art. 39 ust. 4). Skoro zatem terminy wypłaty dodatków zostały już określone w akcie rangi ustawy, to zbyteczne jest ich powtarzanie w uchwale, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 stycznia 2025 r. sygn. akt IV SA/Po 904/24 (publ. Lex nr 3824300).

Podobne uwagi dotyczą § 4 ust. 7 pkt 3 załącznika do uchwały: „3) Prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, a jeżeli powierzenie stanowiska nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.” Zgodnie z treścią 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. Skoro zatem kwestia zmiany wysokości wynagrodzenia została już uregulowana przez samego ustawodawcę, to rada dokonując samodzielnej regulacji w tym zakresie przekroczyła przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 stycznia 2025 r. sygn. akt IV SA/Po 904/24 publ. Lex nr 3824300, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 96/20 publ. Lex nr 3050053).

Także regulacja rozdziału 2 zatytułowanego „Dodatek za warunki pracy” § 5 ust. 3 pkt 3 załącznika, w którym rada gminy ustaliła wielkości dodatków za trudne warunki pracy (procentowo w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego) dla nauczycieli: „szkół podstawowych prowadzących zgodnie z organizacją szkoły zajęcia w klasach łączonych przysługuje dodatek w wysokości 20% stawki godzinowej za każdą przepracowaną w tych klasach godzinę nauczania” stanowi naruszenie prawa w sposób istotny. W ocenie organu nadzoru zapis odwołujący się do godzinowej stawki jako podstawy do obliczenia wysokości dodatku za trudne warunki pracy w klasach łączonych podjęty został z istotnym naruszeniem wynikającej z art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania. Niewątpliwie realizacja zajęć, których prowadzenie przez nauczyciela jest uznawane za pracę w trudnych warunkach (stosownie do wykazu trudnych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy zawartego w rozporządzeniu) jest jednakowo trudna dla każdego nauczyciela niezależnie od jego kwalifikacji, pełnionej funkcji czy stopnia awansu zawodowego. Wobec tego, kwota bazowa będącą podstawą obliczenia wysokości omawianego dodatku powinna być jednolita dla wszystkich nauczycieli pracujących w obiektywnie określonych warunkach trudnych lub uciążliwych (vide: wyrok WSA w Gliwicach z 26 stycznia 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 811/22). Podobne wątpliwości dotyczą sformułowania: „przepracowaną (...)” godzinę. Na mocy powyższej regulacji rada uzależniła wypłatę dodatku za warunki pracy od faktycznego przepracowania godziny w takich warunkach. W ocenie organu nadzoru unormowanie w zakresie, w jakim podkreślono, iż dodatek za trudne warunki pracy przysługuje za „przepracowaną” w tych warunkach godzinę, zostało przyjęte z istotnym naruszeniem art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), dalej „Kodeks pracy”, do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 80 Kodeksu pracy, wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Rada nie jest uprawniona do uzależniania wypłaty wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach od faktycznego przepracowania danej godziny w takich warunkach, ponieważ Kodeks pracy reguluje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia nawet gdy nie świadczy pracy. Ponadto należy mieć na uwadze, iż regulamin nie może stanowić dla pracowników przepisów mniej korzystnych niż te zawarte w Kodeksie pracy. W tym miejscu należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 294/08, CBOSA, w którym podniesiono, że: "Dodać należy, że w zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m.in. instytucje przerwy w pracy (np.

art. 139), pogotowia do pracy (art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości dodatku za warunki pracy, godziny ponadwymiarowe, czy godziny doraźnych zastępstw brany jest pod uwagę czas wyłącznie efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela" (zob. także: wyrok WSA w Lublinie z 1 czerwca 2017 r., II SA/Lu 37/17, wyrok WSA w Łodzi z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 135/20, CBOSA)". W świetle powyższego, przepisy § 5 ust. 3 pkt 3 Regulaminu w zakresie zwrotu: „stawki godzinowej za każdą przepracowaną w tych klasach godzinę nauczania” naruszają istotnie prawo.

Uwagi organu nadzoru dotyczą też użytego w § 3 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 sformułowania „w szczególności” oraz w § 8 ust. 1 pkt 3 zwrotu: „w uzasadnionych przypadkach”. Użycie sformułowania „w szczególności” oznacza, że rada określając dodatkowe kryteria przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli, wprowadziła w treści przedmiotowego Regulaminu otwarty katalog kryteriów, których spełnienie uprawnia nauczyciela do otrzymania tego dodatku. Tym samym rada nie wypełniła prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Za kompleksową realizację tej normy kompetencyjnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie w formie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego nauczyciela, jako składnika wynagrodzenia nauczyciela, pozwalające na formułowanie przez podmiot odrębny od rady dodatkowych jeszcze warunków przyznania tego dodatku, nie ujętych w regulaminie wynagradzania nauczycieli. Tym samym, gdyby wolą rady było, aby dodatek motywacyjny dla nauczyciela był przyznawany w oparciu o spełnienie określonych przesłanek w zakresie szerszym, niż to przewiduje wyżej wymieniony zapis Regulaminu, to była ona zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści Regulaminu wszystkich przesłanek warunkujących przyznanie dodatku motywacyjnego. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 Regulaminu w zakresie sformułowania „a w szczególności” oraz § 8 ust. 1 pkt 3 w zakresie zwrotu „w uzasadnionych przypadkach”.

Poza tym organ nadzoru zauważa, że w przedmiotowym regulaminie brak jest § 6.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lipno, podejmując uchwałę nr XVII/98/2025, w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Michał Szybel