



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 7423

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.205.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 października 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/132/2025 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 25 września 2025 r. w sprawie Regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Gnieźnieński - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2025 r. Rada Powiatu Gnieźnieńskiego podjęła uchwałę nr XVIII/132/2025 w sprawie Regulaminu określającego wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Gnieźnieński, dalej jako "uchwała". Regulamin określający wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Gnieźnieński, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2026 r. stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 107 ze zm.) oraz art. 30 ust. 6 i 6a, art. 35 ust. 2a -3h, art. 49 ust.1 i 2, art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 986 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 września 2025 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, z późn. zm.), dalej jako "Konstytucja 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 obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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 zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę powiatu stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwałą art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, z późn. zm.), dalej jako "Karta 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, 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 ust. 2 Regulaminu rada przyjęła, że: "Wysokość stawek dodatku funkcyjnego, z zastrzeżeniem ust. 3, wynosi:

- 1) dla dyrektora – do 80% wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) dla wicedyrektora - do 60 % wynagrodzenia zasadniczego,
- 3) dla kierownika szkolenia praktycznego i kierownika świetlicy – do 50 % wynagrodzenia zasadniczego".

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis nie wypełnia zakresu upoważnienia przyznanego radzie w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Dodatek funkcyjny stanowi obligatoryjny składnik wynagrodzenia nauczycieli sprawujących funkcję, z którą wiąże się prawo do tego dodatku. Z regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość dodatków, w tym dodatku funkcyjnego, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli, jaka jest jego wysokość w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. Ustalenie jedynie górnej granicy wysokości dodatku funkcyjnego jest nieprecyzyjne.

Nadmienić przy tym należy, że forma określenia wysokości stawki dodatku funkcyjnego zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, czy też przedział określający dodatek w wysokości "od - do". W przypadku określenia wysokości dodatku funkcyjnego w formie przedziału (kwotowego albo procentowego) regulamin powinien jednoznacznie ustalać granice przedziału - dolną i górną - "od - do"), jak kryteria różnicowania wysokości dodatku funkcyjnego w określonych granicach. Brak określenia dolnej granicy wysokości dodatku pozwala na jego określenie na poziomie 0%, czyli na jego nieprzyznanie, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela (por. WSA w Rzeszowie z dnia 17 maja 2023 r., II SA/Rz 1504/22, CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje również, że ustalenie jedynie przedziału, w którym powinna się zawierać wysokość dodatku funkcyjnego, bądź jedynie górnej granicy wysokości tego dodatku - bez wskazania kryteriów różnicowania tej wysokości w granicach określonego przedziału - jest nie tylko nieczytelne dla uprawnionych do dodatku, ale powoduje również, że uprawnienia do określenia jego wysokości zostają faktycznie przekazane organowi stosującemu uchwałę, którego nie ograniczono żadnymi wiążącymi go w tym zakresie kryteriami. Taka regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przepis ten przyznaje wyłączną kompetencję do określenia regulaminu wynagrodzenia nauczycieli organowi prowadzącemu szkołę. Zatem do wyłącznej kompetencji tego organu należy ustalenie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, a nie tylko określenie granic wysokości tego dodatku. Tymczasem w kwestionowanej regulacji, rada - wbrew ciążącemu na niej w tym zakresie obowiązkowi - ustalając górną granicę wysokości dodatku funkcyjnego - nie uregulowała jednocześnie zasad różnicowania jego wysokości.

W § 4 ust. 5 - 7 Regulaminu rada postanowiła, że: "5. Wicedyrektor, zastępujący nieobecnego dyrektora, ma prawo do dodatku funkcyjnego według stawki ustalonej dla dyrektora, od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło pełnienie zastępstwa za nieobecnego dyrektora, a jeżeli pełnienie zastępstwa za nieobecnego dyrektora nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia. 6. Nauczyciel, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora ma prawo do dodatku funkcyjnego według stawki ustalonej dla dyrektora proporcjonalnie od dnia powierzenia tych obowiązków. 7. Nauczyciele, którym powierzono sprawowanie funkcji kierowniczej w zastępstwie, mają prawo do dodatku funkcyjnego według stawki ustalonej dla danego stanowiska kierowniczego, od pierwszego dnia miesiąca

następującego po miesiącu, w którym nastąpiło pełnienie zastępstwa za nieobecnego nauczyciela, a jeżeli pełnienie zastępstwa za nieobecnego nauczyciela nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia".

Wskazać należy, iż przepisy te regulują moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, co jest zagadnieniem już precyzyjnie określonym w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, zmiana wysokości wynagrodzenia w związku z uzyskaniem stopnia awansu zawodowego następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, o ile inne przyczyny nie wystąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca.

Wobec jednoznacznego określenia w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela momentu zmiany wynagrodzenia z przyczyn innych niż uzyskanie stopnia awansu zawodowego, niedopuszczalne jest ponowne normowanie tej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Tożsame stanowisko zajął również WSA w Poznaniu w wyroku z 8 stycznia 2025 r., IV SA/Po 904/24, CBOSA: "Z podobnych względów, za istotnie naruszające prawo należało uznać postanowienie § 5 ust. 12 Regulaminu dodatków, zgodnie z którym prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji, a jeżeli powierzenie to nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 1 KN, 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".

W świetle powyższego, rada, ustanawiając odrębne unormowania w tym zakresie, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, przyznanego jej na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

W § 5 ust. 6 Regulaminu w odniesieniu do dodatku za trudne i uciążliwe warunki pracy zapisano, że: "Dodatek, o którym mowa w ust. 1 wypłacany jest proporcjonalnie do wymiaru zatrudnienia i wypłacany jest z dołu".

W ocenie organu nadzoru, przepisy Karty Nauczyciela nie upoważniają rady do określenia, czy wypłata składników wynagrodzenia następuje z góry czy z dołu, jak to ma miejsce w treści wskazanej powyżej regulacji. Kwestia ta została unormowana przez samego ustawodawcę, co wyklucza kompetencję uchwałodawczą prawodawcy miejscowego w tym zakresie. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela: "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". Z kolei w myśl art. 39 ust. 4 Karty Nauczyciela: "Składniki wynagrodzenia, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac, wypłaca się miesięcznie lub jednorazowo z dołu do piątego dnia roboczego miesiąca następującego po miesiącu, za który przysługuje to wynagrodzenie".

W § 6 Regulaminu rada zawarła regulacje dotyczące wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa.

Tymczasem z dniem 1 września 2025 r., mocą art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1160), uchylony został art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, stanowiący podstawę dla rady do stanowienia regulacji w tym zakresie.

Ponadto w § 4 uchwały rada postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2026 roku".

W ocenie organu nadzoru, przepis § 4 uchwały 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA orzekł, 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 z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w zw. 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, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zdaniem organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której wchodzi ona w życie "z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2026 roku".

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 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. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA podkreślił, 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".

Stwierdzić też należy, że 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.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 4 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie uchwały.

Jeżeli wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 stycznia 2026 r., rada powinna była sformułować przepis o wejściu w życie uchwały w sposób następujący: "Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.". Taki przepis pozostaje w zgodzie ze

wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Gnieźnieńskiego

Zarząd Powiatu Gnieźnieńskiego