



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 czerwca 2026 r.

Poz. 4873

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.112.2026.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 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 załącznika do uchwały nr XXIV/160/2026 Rady Gminy Drawsko z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Drawsko w części obejmującej:

- § 4 w zakresie zwrotu: "między innymi";
- § 4 ust. 1, 2 i 3 w zakresie zwrotu: ", a w szczególności",
- § 9;
- § 10;
- § 19 w zakresie zwrotu: "faktycznie przepracowane w takich warunkach" oraz wyrazu "zrealizowanych";
- § 21 w zakresie zwrotu: "faktycznie przepracowane w takich warunkach" oraz wyrazu "zrealizowanych";
- § 24;
- § 26
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2026 r. Rada Gminy Drawsko podjęła uchwałę nr XXIV/160/2026 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Drawsko, dalej jako "uchwała". Regulamin wynagradzania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Drawsko stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Regulamin".

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 ust. 6a w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r. poz. 515), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 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, 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 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), dalej jako "Karta 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 Regulaminu rada przyjęła, że: "Warunkiem przyznania nauczycielowi dodatku motywacyjnego między innymi jest: 1. Uzyskiwanie szczególnych osiągnięć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, a w szczególności: 1) uzyskiwanie przez uczniów, z uwzględnieniem ich możliwości oraz warunków pracy nauczyciela, dobrych osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych potwierdzonych wynikami kwalifikacji lub promocji, efektami egzaminów i sprawdzianów albo sukcesami w konkursach, zawodach, olimpiadach, 2) umiejętne rozwiązywanie problemów wychowawczych uczniów we współpracy z ich rodzicami, 3) pełne rozpoznanie środowiska wychowawczego uczniów, aktywne i efektywne działanie na rzecz uczniów potrzebujących szczególnej opieki. 2. Jakość świadczonej pracy, w tym związanej z powierzonym stanowiskiem kierowniczym, dodatkowym zadaniem lub zajęciem, a w szczególności: 1) systematyczne i efektywne przygotowywanie się do przydzielonych obowiązków, 2) podnoszenie umiejętności zawodowych, 3) wzbogacanie własnego warsztatu pracy, 4) dbałość o estetykę i sprawność powierzonych pomieszczeń, pomocy dydaktycznych lub innych urządzeń szkolnych, 5) prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej, w tym pedagogicznej, 6) rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych, 7) przestrzeganie dyscypliny pracy. 3. Zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 i 3 Karty Nauczyciela, a w szczególności: 1) udział w organizowaniu imprez i uroczystości szkolnych, 2) udział w organizowaniu imprez o charakterze gminnym, 3) udział w komisjach przedmiotowych i innych, 4) opiekowanie się samorządem uczniowskim lub innymi organizacjami uczniowskimi działającymi na terenie szkoły, 5) prowadzenie lekcji koleżeńskich, przejawianie innych form aktywności w ramach wewnątrz szkolnego doskonalenia zawodowego nauczycieli, 6) aktywny udział w realizowaniu innych zadań statutowych szkoły".

Z treści Regulaminu wynika zatem, że rada - określając kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego - posłużyła się sformułowaniami: "między innymi" oraz "a w szczególności", wprowadzając tym samym do Regulaminu otwarty katalog przesłanek warunkujących nabycie prawa do ww. składnika wynagrodzenia. Takie ukształtowanie regulacji skutkuje niewypełnieniem w sposób prawidłowy kompetencji wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Ustanowienie katalogu otwartego zasad przyznawania dodatku motywacyjnego umożliwiającym formułowanie przez podmiot inny niż rada, dodatkowych, nieujętych w Regulaminie kryteriów, nie stanowi realizacji wskazanej normy kompetencyjnej. W przypadku gdyby wolą rady było uzależnienie przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz dyrektorów od spełnienia szerszego katalogu przesłanek, niż określony w zakwestionowanych postanowieniach Regulaminu, organ stanowiący byłby zobowiązany do ich jednoznacznego i wyczerpującego wskazania w treści regulaminu wynagradzania nauczycieli.

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: § 4 Regulaminu w zakresie zwrotu: "między innymi", a także § 4 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu w zakresie zwrotu: ", a w szczególności".

W § 9 Regulaminu rada przyjęła, że: "Prawo do dodatku funkcyjnego, o którym mowa w § 7 powstaje od pierwszego dnia, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego, wychowawstwa lub funkcji".

Wskazany przepis reguluje moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, a więc normuje zagadnienie, co do którego wypowiedział się już ustawodawca w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela. Jak stanowi 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". Wobec precyzyjnego określenia w art. 39 ust. 1 zdanie drugie Karty Nauczyciela momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie danego stopnia awansu zawodowego, niedopuszczalnym jest normowanie tej kwestii przez radę w drodze aktu prawa miejscowego.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. Jak bowiem orzekł WSA w Łodzi w wyroku z 7 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 142/20, CBOSA: "art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, że w sytuacji gdy zmiana wysokości wynagrodzenia (w tym dodatku stażowego i funkcyjnego) następuje z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego awansu zawodowego to zmiana następuje pierwszego dnia najbliższego miesiąca chyba, że inne przyczyny nastąpiły pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego. Analiza zaskarżonych przepisów regulaminu wskazuje, że w zasadzie w sposób identyczny jak w przepisie ustawowym określają one od kiedy przysługuje dodatek stażowy i dodatek funkcyjny. W sposób zbieżny z treścią art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowią one od kiedy przysługuje prawo do tych dodatków. W istocie są powtórzeniem zapisów ustawowych co jest rzeczą niedopuszczalną o czym była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Stanowi to naruszenie § 143 w związku z § 137 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 i 2 Karty Nauczyciela". W tożsamy sposób wypowiedział się ten sam Sąd w wyroku z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Łd 135/20, CBOSA oraz w wyroku z 6 października 2022 r., III SA/Łd 450/22, CBOSA.

Podsumowując, zakres upoważnienia przysługującego radzie nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego i końcowego terminu zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę, gdyż zasady te zostały już uregulowane przez ustawodawcę.

W § 10 Regulaminu rada określiła okresy, za jakie nie przysługuje dodatek funkcyjny.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie przewidział dla rady gminy kompetencji do ustalenia w drodze regulaminu jakichkolwiek okresów, które powodują uzyskanie, utratę bądź też brak przyznania dodatków do wynagrodzenia. W orzecnictwie wskazuje się, że w normatywnym pojęciu "warunków przyznawania dodatków" w żaden sposób nie mieści się uprawnienie do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków utraty dodatków, bądź też nieprzyznawania tych dodatków (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 180/09, CBOSA). Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 stycznia 2018 r., II SA/Go 1146/17, CBOSA: "Ze sformułowania »szczegółowe warunki przyznawania dodatków« zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 u.K.N. nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do wskazywania sytuacji, w których dodatki, o jakich mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 u.K.N., będą albo nie będą przysługiwały. Rada nie posiada również kompetencji do dookreślania tych regulacji. Czyniąc to wkroczyła tym samym w uregulowania wynikające z ustawy".

W § 19 Regulaminu rada przyjęła, że: "Dodatek za trudne warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane w takich warunkach godziny zajęć, proporcjonalnie do liczby godzin zrealizowanych w takich warunkach w stosunku do tygodniowej liczby godzin obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (pensum). Z kolei w § 21 Regulaminu rada postanowiła, że: "Dodatek za uciążliwe warunki pracy przysługuje za faktycznie przepracowane w takich warunkach godziny zajęć, proporcjonalnie do liczby godzin zrealizowanych w takich warunkach w stosunku do tygodniowej liczby godzin obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (pensum)".

Na mocy powyższych regulacji rada uzależniła wypłatę dodatków za warunki pracy od efektywnego (faktycznego) przepracowania godziny w takich warunkach. W ocenie organu nadzoru, powyższe unormowanie w zakresie, w jakim podkreślono, iż ww. dodatek przysługuje za "przepracowane" w tych warunkach godziny, 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 jako "k.p.", do którego odsyła art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 80 k.p., 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 i uciążliwych warunkach od faktycznego przepracowania danej godziny w takich warunkach, ponieważ k.p. 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 k.p. W tym zakresie należy wskazać na wyrok WSA we Wrocławiu z 21 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 294/08, CBOSA: "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).

Wobec powyższego, należało stwierdzić nieważność § 19 Regulaminu w zakresie zwrotu: "faktycznie przepracowane w takich warunkach" oraz wyrazu "zrealizowanych", a także § 21 Regulaminu w zakresie zwrotu: "faktycznie przepracowane w takich warunkach" oraz wyrazu "zrealizowanych".

W § 24 Regulaminu rada postanowiła, że: "W okresie urlopu dla poratowania zdrowia nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze i dodatek za wysługę lat oraz nauczycielski dodatek wiejski".

Tymczasem, jak wynika z treści art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela: "W okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5". Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji wskazanego powyżej przepisu ustawowego. Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, według którego, 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 nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (zob. wyrok WSA w Opolu z 4 listopada 2010 r., II SA/Op 378/10, CBOSA).

W § 26 ust. 1 Regulaminu rada postanowiła, że: "Nauczycielom nie przysługuje wynagrodzenie za czas nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także za inne okresy, za które na podstawie odrębnych przepisów nie przysługuje wynagrodzenie". W § 26 ust. 2 i 3 Regulaminu rada przyjęła, że: "2. Stawkę za jeden dzień niewykonywania pracy z przyczyn wymienionych w ust. 1 ustala się dzieląc wszystkie składniki wynagrodzenia wypłacane z góry przez 30. 3. Wysokość utraconego wynagrodzenia za okresy, o których mowa w ust 1 oblicza się mnożąc liczbę dni niewykonywania pracy przez stawkę określoną w ust. 2".

Powyższa regulacja dotyczy ustalenia wysokości wynagrodzenia nauczyciela w przypadku jego nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy i zdaniem organu nadzoru, wykracza poza zakres spraw przekazanych organowi prowadzącemu szkołę do określenia w drodze regulaminu na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Konsekwencją nieusprawiedliwionej nieobecności nauczyciela w pracy jest utrata prawa do wynagrodzenia za czas nieobecności, bowiem w tym dniu praca nie została wykonana. Jak już wyżej wskazano, w świetle art. 80 k.p., wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Stąd przepisy k.p. przewidują sytuacje, kiedy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. Nauczyciele otrzymują wynagrodzenie za pracę z góry w pierwszym dniu miesiąca (art. 39 ust. 3 Karty Nauczyciela), zatem wynagrodzenie za nieusprawiedliwioną nieobecność w pracy należy odliczyć z wynagrodzenia za najbliższy miesiąc (art. 87 § 7 k.p. - zgodnie z którym - z wynagrodzenia za pracę odlicza się, w pełnej wysokości, kwoty wypłacone

w poprzednim terminie płatności za okres nieobecności w pracy, za który pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia). Z uwagi na wykroczenie przez radę poza zakres spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę należy uznać § 26 Regulaminu za istotnie naruszający prawo.

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 Drawsko

Wójt Gminy Drawsko