



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lipca 2026 r.

Poz. 5040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.105.2026.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 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 § 8 ust. 1 w zakresie zwrotu: "od wyników pracy szkoły", § 8 ust. 5, § 9 ust. 4 załącznika do uchwały nr XXV/317/2026 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 21 maja 2026 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2026 r. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej podjęła uchwałę nr XXV/317/2026 w sprawie ustalenia regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dalej "uchwała". Regulamin określający wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i za wysługę lat, wysokość i warunki wypłacania niektórych innych składników wynagrodzenia wynikających ze stosunku pracy, a także szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw" stanowi załącznik do uchwały, dalej "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 30 ust. 6 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r. poz. 515 t.j) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 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 "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 obliuguje 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 "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".

Analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, iż Rada ustanowiła regulacje wykraczające poza zakres kompetencji przyznanych jej na mocy powołanych przepisów Karty Nauczyciela.

W § 8 ust. 1 Regulaminu zapisano: "Wysokość dodatku funkcyjnego uzależniona jest od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, od wyników pracy szkoły".

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie wysokości dodatku funkcyjnego od wyników pracy szkoły nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając tym samym w sprzeczności z art. 30 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela. Dodatek funkcyjny jest stałym składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, któremu powierzono stanowisko lub funkcję, określone w § 5 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, z późn. zm.), dalej "Rozporządzenie", stanowiącym ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności. Jego wysokość powinna być więc ściśle związana z istotą dodatku funkcyjnego z tytułu powierzonego nauczycielowi stanowiska lub funkcji. Stąd dopuszczalne jest uzależnienie wysokości tego dodatku od wielkości szkoły, jej warunków organizacyjnych, liczby uczniów i oddziałów, liczby osób zatrudnionych, zmianowości, czy złożoności zadań wynikających z zajmowanego stanowiska, gdyż elementy te mają bezpośredni wpływ na nakład pracy i zakres odpowiedzialności osoby, której powierzono stanowisko (por. wyrok NSA z 5 marca 2014 r. I OSK 2908/13, CBOSA). W ocenie organu nadzoru, takiego ścisłego związku z istotą pełnienia funkcji nie sposób doszukiwać się w takich okolicznościach, jak wyniki pracy szkoły. Ponadto czynnik ten nawiązuje do jakości świadczonej pracy - czynnika, od którego uzależniona jest wysokość dodatku motywacyjnego (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Powyższe uchybienie ma charakter istotnego naruszenia prawa, rodzącego konieczność stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 Regulaminu w zakresie zwrotu "od wyników pracy szkoły".

Ponadto w § 8 ust. 5 Regulaminu Rada przyjęła: "Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło powierzenie stanowiska kierowniczego lub sprawowania funkcji, o której mowa w § 8 ust. 3, a jeżeli powierzenie stanowiska lub funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia".

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.

Z kolei w § 9 ust. 4 Regulaminu uregulowano: "Dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy przysługuje w okresie faktycznego wykonywania pracy, za którą dodatek jest związany oraz w okresie niewykonywania pracy, za który przysługuje wynagrodzenie liczone jak za okres urlopu wypoczynkowego".

W orzecznictwie 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 ocenie organu nadzoru, zagadnienie ujęte w § 9 ust. 4 Regulaminu zostało unormowane w 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 i uciążliwych 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.

Podsumowując, 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.

Wobec powyższego, należało stwierdzić nieważność § 9 ust. 4 Regulaminu.

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
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej

Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska