



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 marca 2026 r.

Poz. 2142

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.47.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 marca 2026 r.

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

orzekam

nieważność § 7 ust. 3 pkt 2, 4, 7 w zakresie wyrazów: „w tym”, § 11 zdanie drugie, § 13 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazu: „w tym”, § 13 ust. 4, § 15 ust. 2 i 3, § 20, § 21 ust. 2 załącznika do uchwały nr XX/153/2026 Rady Gminy Kramsk z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz przedszkolu prowadzonych przez Gminę Kramsk – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Gminy Kramsk podjęła uchwałę nr XX/153/2026 w sprawie Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz przedszkolu prowadzonych przez Gminę Kramsk, dalej: „uchwała”. Regulamin wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz przedszkolu prowadzonych przez Gminę Kramsk stanowi załącznik do uchwały, dalej: „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 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 oraz art. 49 ust. 2 w związku z art. 91d pkt 1 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 lutego 2026 r.

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

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, z późn. zm.) - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - 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.”.

Z art. 91d pkt 1 Karty Nauczyciela wynika, że w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 30 ust. 6 wykonuje odpowiednio: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela przewidziano, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego. W oparciu o ww. delegację ustawową Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie 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”.

Przepisy powyższe określają nie tylko zagadnienia powierzone organom prowadzącym do uregulowania w formie uchwały, ale precyzują jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada, uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli, zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

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

W § 7 ust. 3 Regulaminu rada ustaliła kryteria przyznania dodatku motywacyjnego. Na podstawie § 7 ust. 3 pkt 2 Regulaminu kryterium takim są: osiągnięcia wychowawczo - opiekuńcze, w tym: a) właściwe rozpoznawanie środowiska wychowawczego uczniów, b) poziom wspierania rodziców i opiekunów prawnych w działaniach wychowawczych, c) skuteczne rozwiązywanie problemów opiekuńczych i wychowawczych uczniów we współpracy z rodzicami, d) prowadzenie przez nauczyciela działalności wychowawczej służącej integracji społeczności klasowej - na przykład poprzez organizację wycieczek, biwaków, dodatkowych zorganizowanych wyjść oraz organizację imprez, itp., e) aktywne działania na rzecz uczniów potrzebujących pomocy we współpracy z właściwymi instytucjami. Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 4 Regulaminu kryterium jest: zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela w tym: a) stwarzanie warunków sprzyjających rozwojowi samorządności i przedsiębiorczości uczniów - opieka nad samorządem uczniowskim lub innymi organizacjami uczniowskimi działającymi w ramach zadań statutowych placówki, b) zaangażowanie w tworzenie i realizację programów placówki wynikających ze statutów, c) organizowanie uroczystości, zawodów i konkursów, d) tworzenie pozytywnego wizerunku placówki w środowisku we współpracy z instytucjami działającymi w ramach działań statutowych placówki, e) podejmowanie działań w placówkach na rzecz promowania kultury regionu, f) organizowanie w placówce wolontariatu oraz wspomaganie zewnętrznych inicjatyw charytatywnych, g) aktywny udział w realizowaniu innych zadań statutowych placówki. W myśl § 7 ust. 3 pkt 7 Regulaminu kryterium stanowi: wypełnianie zadań związanych z powierzonym stanowiskiem, w tym: a) dbałość o rozwój placówki, wysoką jakość kształcenia, wychowania i opieki, właściwą organizację procesu dydaktyczno-wychowawczego, wdrażanie skutecznych rozwiązań zapewniających sprawne funkcjonowanie szkoły, b) realizowanie zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów, c) terminowość i jakość wykonywania zadań własnych, a także zleconych przez organ prowadzący i organ nadzoru pedagogicznego, d) prawidłowość opracowania planu finansowego placówki, racjonalne gospodarowanie środkami przyznanymi placówce, a także efektywne pozyskiwanie środków pozabudżetowych na rzecz placówki oraz umiejętność ich właściwego wykorzystania, e) dbałość o budowanie pozytywnych i bezpiecznych relacji w placówce, f) efektywne działania zmierzające do poszerzania oferty edukacyjnej placówki oraz podnoszenia jakości pracy placówki, g) skuteczne działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom na terenie placówki a także w czasie zajęć organizowanych przez placówkę na zewnątrz, h) dbałość o rozwój zawodowy nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, w tym zgodne z potrzebami placówki doskonalenie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji, i) inspirowanie pracowników do podejmowania zadań w zakresie działań statutowych placówki i wynikających z innych przepisów, j) współpracę z organami placówki oraz środowiskiem lokalnym, k) efektywne sprawowanie nadzoru pedagogicznego, l) dbanie o właściwy stan techniczny obiektów podległej placówki.

Na podstawie § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu: „Wysokość dodatku funkcyjnego dla dyrektora i wicedyrektora w granicach stawek określonych tabelą w §13 ust. 2 ustala się uwzględniając złożoność zadań danej szkoły, biorąc pod uwagę: 1) warunki organizacyjne placówki, w tym: a) liczbę oddziałów, b) liczbę uczniów, c) liczbę uczniów z orzeczeniami i opiniami Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, d) liczbę pracowników, e) funkcjonującej świetlicy, stołówki, obiektów sportowych.”.

Z treści Regulaminu wynika zatem, iż rada, określając kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego, a także określając zasady przyznawania dodatku funkcyjnego, posłużyła się sformułowaniami: „w tym” wprowadzając tym samym do Regulaminu otwarty katalog przesłanek warunkujących nabycie prawa do ww. składników 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 i funkcyjnego umożliwiającym formułowanie przez podmiot inny niż rada, dalszych, 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. Powyższe należy odpowiednio odnieść do zasad ustalania wysokości dodatku funkcyjnego.

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: § 7 ust. 3 pkt 2, 4, 7 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów: „, w tym”.

W § 11 Regulaminu wskazano, iż: „Dodatek funkcyjny, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 przysługuje również nauczycielom, którym powierzono obowiązki kierownicze w zastępstwie. W takim przypadku prawo do dodatku powstaje od pierwszego dnia pełnienia zastępstwa i wygasa z pierwszym dniem zaprzestania pełnienia tych obowiązków.”. W § 13 ust. 4 Regulaminu przewidziano, że: „Prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od dnia powierzenia stanowiska kierowniczego, a jeżeli powierzenie stanowiska nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – od tego dnia.”. W § 15 Regulaminu rada gminy uchwaliła, iż: Prawo do dodatku funkcyjnego opiekuna stażu lub mentora powstaje od dnia w którym nastąpiło powierzenie funkcji opiekuna stażu lub mentora (ust. 2). W razie zaprzestania wykonywania funkcji opiekuna stażu lub mentora w ciągu miesiąca, nauczyciel otrzymuje dodatek z tego tytułu proporcjonalnie do liczby dni, w których wykonywał powierzone obowiązki (ust. 3).

Wskazać należy, iż powyższe przepisy regulują moment zmiany wynagrodzenia nauczyciela, co jest zagadnieniem już precyzyjnie uregulowanym 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. Podobnie orzekł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 8 stycznia 2025 r., IV SA/Po 904/24 (CBOSA), w którym stwierdził: "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".

Podsumowując, zakres upoważnienia przysługującego radzie nie obejmuje ustalania zasad odnoszących się do początkowego terminu zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę, gdyż zasady te uregulował już ustawodawca.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na istotny fakt, że niezbędnym warunkiem przyznania dodatku funkcyjnego jest uprzednia czynność właściwego organu w postaci „powierzenia” danej osobie stanowiska lub funkcji. Wynika to wprost z treści § 5 rozporządzenia zgodnie z którym: „Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: (...)”. W świetle powyższego Rada Gminy Kramsk, ustanawiając odrębne regulacje w tym zakresie, przekroczyła kompetencje uchwałodawcze przyznane jej na podstawie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Z uwagi na to należało stwierdzić nieważność § 11 zdanie drugie, § 13 ust. 4 oraz § 15 ust. 2 i 3 Regulaminu.

W myśl § 20 Regulaminu: „Podstawą wypłaty dodatku, jest miesięczny wykaz godzin przepracowanych w warunkach trudnych lub uciążliwych zatwierdzony przez dyrektora.”.

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 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 (...) 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 § 20 Regulaminu.

W § 21 ust. 2 Regulaminu rada postanowiła, że: „Zobowiązuje się dyrektora szkoły do udostępniania treści regulaminu wszystkim nauczycielom.”.

Powyższe postanowienie także wykracza poza granice delegacji ustawowej z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Przekroczenie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto zgodnie art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3) i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5), w tym także dyrektorów szkół/przedszkoli.

Konstrukcja tego przepisu wskazuje na to, że zwierzchnictwo służbowe nad dyrektorem szkoły jest tożsame ze zwierzchnictwem nad pracownikiem urzędu, co oznacza, że między wójtem a dyrektorem szkoły istnieje podległość służbowa, w ramach której organ prowadzący szkołę jest uprawniony do wydawania dyrektorowi szkoły poleceń, zaleceń, instrukcji. Jak stanowi art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca

1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt. Zatem to wyłącznie wójt, jako pracodawca, może zobowiązać dyrektorów placówek oświatowych gminy do udostępnienia nauczycielom treści Regulaminu.

Zgodnie z tym należało stwierdzić nieważność § 21 ust. 2 Regulaminu.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Kramsk

Wójt Gminy Kramsk