



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 4774

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.495.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/141/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/116/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz zespole szkolno-przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy Istebna przyjęła uchwałę Nr XX/141/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/116/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz zespole szkolno-przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 6, ust. 6a i art. 91d pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy – *Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:*

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy;*
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;*

4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5.

W art. 30 ust. 6 ustawy wskazano, iż *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) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,

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.

Nauczycielowi, któremu powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy klasy, przysługuje dodatek funkcyjny z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy. Minimalna wysokość ww. dodatku wynosi 300 zł (art. 34a ust. 1 i 2 ustawy).

Natomiast, precyzując wyżej przytoczone przepisy w zakresie przyznawania dodatków w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy 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 ze zm.). W treści § 5 ww. rozporządzenia określono, iż: *Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:*

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w Karty Nauczyciela, zwanej dalej „szkołą”, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;

2) sprawowanie funkcji:

a) wychowawcy klasy,

b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,

c) mentora,

d) nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym.

Dodatkowo należy wskazać, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru jej § 1 pkt 1, który nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. W Regulaminie określającym wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz zespole szkolno-przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XVII/116/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 30 stycznia 2020 r. – wprowadza się następujące zmiany:

1) W § 5 ust. 1. Wykaz stanowisk oraz funkcji wraz z odpowiednią wysokością dodatku funkcyjnego otrzymuje brzmienie:

L.P.	Stanowisko, funkcja	Liczba oddziałów	Miesięczna wysokość dodatku funkcyjnego Wysokość dodatku funkcyjnego w odniesieniu do pobieranego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego z tytułem mgr i przygotowaniem pedagogicznym, w wysokości do 80% i nie niższej niż:
2.1	Dyrektor szkoły	od 1 do 8	35%
		od 9 do 11	37%
		od 12 do 14	39%
		od 15 do 17	41%
		od 18 do 20	43%
		od 21 do 25	46%
		powyżej 25	48%
2.2	Wicedyrektor szkoły		25%
2.3	Doradca metodyczny lub nauczyciel konsultant		300 zł
2.4	Wychowawca klasy		300 zł
2.5	Nauczyciel opiekujący się oddziałem przedszkolnym		300 zł
2.6	Mentor		100 zł

Wymaga wskazania, iż organ stanowiący gminy nie określił dla dyrektora szkoły oraz wicedyrektora szkoły wysokości dodatku funkcyjnego lecz jego zakres, tj. 35%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 1 do 8; 37%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 9 do 11; 39%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 12 do 14; 41%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 15 do 17; 43%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 18 do 20; 46%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów od 21 do 25; 48%-80% dla dyrektora szkoły z liczbą oddziałów powyżej 25; 25%-80% dla wicedyrektora szkoły. W tym miejscu należy podkreślić, że określenie zakresu dodatku funkcyjnego jaki może uzyskać dyrektor i wicedyrektor szkoły, bez określenia precyzyjnych kryteriów przyznawania tego dodatku, wskazuje, że jego wysokość ma charakter uznaniowy. Z treści 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały – nie można wywieść w jakiej wysokości zostanie przyznany dodatek funkcyjny np. dla dyrektora szkoły, w którym jest od 1 do 8 oddziałów – czy w takim przypadku zostanie przyznany dodatek funkcyjny w minimalnej wysokości (35%), w maksymalnej wysokości (80%), a może w innej wysokości, która będzie mieściła się w zakresie od 35%-80%. W takim przypadku wysokość ww. dodatku będzie uzależniona wyłącznie od uznania podmiotu przyznającego ten dodatek. Organ nadzoru zaznacza, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego i może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia, przedział określający dodatek w wysokości od-do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od konkretnych okoliczności związanych z uzyskaniem tego prawa. Rada musi jednak określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionego do dodatku. Dodatek funkcyjny stanowi ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień utrudnienia pracy i zwiększony zakres odpowiedzialności – z tytułu pełnionej funkcji, a zatem osoba uprawniona do jego otrzymywania winna znać kryteria różnicowania stawki jego wysokości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2014 r., I OSK 2908/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy również zaznaczyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 37/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) *Zgodzić się należy z poglądem Wojewody, że w odniesieniu do wskazanej grupy nauczycieli pełniącym powyższe funkcje regulamin wynagradzania nie określa dokładnie wysokości dodatku funkcyjnego i nie wskazuje kryteriów jego przyznawania. „Widelkowo” określona wysokość dodatku funkcyjnego w tym przypadku nie spełnia ustawowego wymogu z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przyjęty przez Radę Gminy W. system wynagradzania nauczycieli (i przyznawania dodatków funkcyjnych) nie jest jasny. W rezultacie nie wiadomo, jaka jest dokładnie wysokość dodatku funkcyjnego i jakie są kryteria różnicowania w konkretnym przypadku wysokości dodatku (czy będzie to w przypadku dyrektora zespołu szkół kwota dodatku najniższa – 400 zł, czy też najwyższa – 700 zł, czy inna mieszcząca się w przedziale „400-700 zł”). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 799/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również podniósł, że: *Wysokość dodatku funkcyjnego – jak już powyżej podano – nie może być uzależniona od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę, a powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów, w tym także uchwały jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.**

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, więc organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów, gdyż wysokość dodatków funkcyjnych jest nieprecyzyjna, co oznacza, że osoba uprawniona do jego otrzymywania nie zna kryteria różnicowania stawki jego wysokości.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Istebna w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/141/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/116/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach oraz zespole szkolno-przedszkolnym, dla których organem prowadzącym jest Gmina Istebna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy