



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 18 grudnia 2025 r.

PN.III.4131.1.71.2025

**Pan
Zygmunt Trojnak
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Prudniku
ul. Kościuszki 3
48-200 Prudnik**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXV/346/2025 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych i zespole szkół prowadzonych przez Gminę Prudnik **w części** obejmującej § 2 pkt 7, § 3 ust. 2, § 4 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych i zespole szkół prowadzonych przez Gminę Prudnik, stanowiącego załącznik do ww. uchwały – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Prudniku, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), art. 30 ust. 6, ust. 6a, art. 49 ust. 2 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r., poz. 986, z późn. zm.) i rozporządzenie 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 wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2024 r., poz. 755, z późn. zm.), po uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, podjęła uchwałę nr XXV/346/2025 w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych i zespołach szkół prowadzonych przez Gminę Prudnik. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności powyższej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta - w określonej na wstępie części - z istotnym naruszeniem prawa, tj. z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Na wstępie godzi się wskazać, że przytoczona powyżej podstawa prawna stanowi upoważnienie dla Rady Gminy do uchwalenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, jednocześnie wskazując, jakie elementy mają składać się na podjętą uchwałę. Zgodnie z tym, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a ustawy. W judykaturze ugruntowane jest przy tym stanowisko, że uchwała podjęta w oparciu o powołaną podstawę prawną stanowi akt prawa miejscowego (tak m.in. wyrok NSA we Wrocławiu, z dnia 10 lipca 2001 r., sygn. akt SA/Wr 2729/00; wyrok NSA z dnia 2 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7094/21; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19). W ślad za tym zauważyć należy, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionej. Organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jeżeli natomiast organ stanowiący wychodzi wyraźnie poza wytyczne zawarte w stosownym upoważnieniu ustawowym, to dopuszcza się naruszenia prawa (por. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1518/09).

Mając na względzie powyższe, należy w pierwszej kolejności wskazać, że Rada Miejska w Prudniku w § 2 pkt 7 Regulaminu w sposób nieuprawniony zdefiniowała pojęcie "*ucznia*", w sytuacji, gdy przepis art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo

oświatowe (Dz.U. z 2025 r., poz. 1043, z późn. zm.) zawiera już legalną definicję tego pojęcia.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 wskazał, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Rada nie może zatem jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje.

Zgodnie z art 4 pkt 20 ustawy Prawo oświatowe, ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniach, należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków. Z kolei Rada Miejska w Prudniku definiując pojęcie ucznia wskazała, że należy przez to rozumieć także wychowanka. Stanowi to zatem modyfikację definicji ustawowej, a przez to jako dezinformujące i sprzeczne z przepisami przekłada się na istotne naruszenie prawa. Na marginesie już tylko wypada zauważyć, że delegacja ustawowa zawarta w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela nie upoważniła organu gminy do takiego rodzaju definiowania pojęć w ramach regulaminu wynagradzania nauczycieli.

Kolejno, jako wykraczające poza upoważnienie ustawowe z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, uznać należy unormowanie zawarte w § 3 ust. 2 Regulaminu, stanowiące iż: *Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielowi za dni, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby albo konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem bądź chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego.*

Ze sformułowania "szczegółowe warunki przyznawania dodatków" zawartego w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela nie sposób bowiem wywodzić kompetencji organu prowadzącego szkołę do regulowania, kiedy dodatek za wysługę lat, jako składnik wynagrodzenia, winien być wypłacany, w szczególności za okres nieobecności w pracy (tak m.in. wyrok WSA w Łodzi, z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20). Dodatek za wysługę lat stanowi składnik wynagrodzenia i przysługuje wraz z nim. Kwestie wypłaty nauczycielom wynagrodzenia reguluje natomiast Kodeks pracy i Karta Nauczyciela.

Idąc dalej, za istotne przekroczenie upoważnienia ustawowego uznać należy § 4 Regulaminu, stanowiący: *Wysokość środków finansowych przeznaczonych na dodatki motywacyjne dla nauczycieli wynosi 6 % stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli danej szkoły.*

Wyraźnie podkreślić należy, że przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela upoważnia jedynie do określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, a nie ustalania jaką pulę środków przeznacza się na ten cel. To uchwała budżetowa oraz plany finansowe jednostki sektora finansów publicznych określają kwoty wydatków w danym roku budżetowym na ten cel (tak m.in. wyrok WSA w Olsztynie, z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/OI 7/23; wyrok WSA w Opolu, z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19).

Końcowo, za nieprawidłowy uznać należy zapis zawarty w § 9 ust. 2 Regulaminu, tj. *Dodatek funkcyjny w wysokości ustalonej dla dyrektora przysługuje wicedyrektorowi od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po trzech miesiącach zastępstwa.*

Określenie warunków nabycia i utraty prawa do wynagrodzenia nie leży w kompetencjach organu samorządu terytorialnego, w szczególności wynikających z analizowanego w toku całej sprawy art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Co więcej, przygotowany przez Radę Miejską w Prudniku zapis w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy Karta Nauczyciela. Przepis ten stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Porównanie treści § 9 ust. 2 Regulaminu z art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy Karta Nauczyciela prowadzi do wniosku, że regulacje te odnoszą się praktycznie do tej samej kwestii, tj. określenia daty początkowej przysługiwania prawa do wynagrodzenia nauczycieli. Wskazane zapisy Regulaminu nie stanowią jednak dosłownego powtórzenia przepisów ustawowych, gdyż odnoszą się jedynie do dodatku funkcyjnego i precyzują początek terminu przysługiwania prawa do tego dodatku przez wskazanie konkretnej okoliczności powodującej zmianę wysokości wynagrodzenia. Z tego jednak względu, przedmiotowego zapisu nie można uznać jako dozwolonego. Jest to bowiem w istocie

modyfikacja przepisów ustawy (tożsame stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 792/22).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Oskar Woźniak, Radca prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 774524549.