



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.49.10.2026.MW3

Wrocław, 29 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 4 we fragmencie „c) dla osoby wyznaczonej do zastępowania dyrektora, jeśli ciągła nieobecność w pracy dyrektora przekracza 2 tygodnie - w wysokości dodatku przyznanego dyrektorowi danej szkoły, d) dla wicedyrektora szkoły zastępującego nieobecnego dyrektora, w przypadku nieobecności dyrektora przez okres co najmniej 1 miesiąca z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy, dodatek funkcyjny podwyższa się, o co najmniej 50% otrzymywanego przez wicedyrektora danej szkoły dodatku funkcyjnego” uchwały nr XXX/307/2026 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie zmiany regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat, za warunki pracy oraz innych składników wynagradzania nauczycieli.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w dniu 27 sierpnia 2026 r. podjęła uchwałę nr XXX/307/2026 w sprawie zmiany regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat, za warunki pracy oraz innych składników wynagradzania nauczycieli, zwaną dalej „uchwałą”.

Powyższa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 3 września 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 4 we fragmencie „c) dla osoby wyznaczonej do zastępowania dyrektora, jeśli ciągła nieobecność w pracy dyrektora przekracza 2 tygodnie - w wysokości dodatku przyznanego dyrektorowi danej szkoły, d) dla wicedyrektora szkoły zastępującego nieobecnego dyrektora, w przypadku nieobecności dyrektora przez okres co najmniej 1 miesiąca z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy, dodatek funkcyjny podwyższa się, o co najmniej 50% otrzymywanego przez wicedyrektora danej szkoły dodatku funkcyjnego” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, art. 30 ust. 6 i art. 39 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2026 r. poz. 515), dalej zwanej "Kartą Nauczyciela", oraz § 5 pkt 1 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) poprzez nieuprawnione określenie od kiedy przysługuje dodatek funkcyjny nauczycielowi wyznaczonemu do zastępowania dyrektora i podwyższony dodatek funkcyjny wicedyrektorowi szkoły oraz poprzez określenie w sposób nieprecyzyjny wysokości podwyżki dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły zastępującego nieobecnego dyrektora.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwałą nr XXX/307/2026 z dnia 27 sierpnia 2026 r. dokonała nowelizacji uchwały Nr XXXI/293/09 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat, za warunki pracy oraz innych składników wynagradzania nauczycieli.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 30 ust. 6 Karty 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". Upoważnienie organu prowadzącego szkołę przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określenia wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków ich przyznawania. Przyznana norma kompetencyjna ma szeroki zakres, nie oznacza to jednak dowolności w zakresie określenia zarówno wysokości stawek dodatków, jak i warunków ich przyznawania. Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość.

Mocą § 1 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Kątach Wrocławskich dokonała zmiany m.in. § 5 regulaminu określającego wysokość oraz warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za wysługę lat, za warunki pracy oraz innych składników wynagradzania nauczycieli we fragmencie, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXI/293/09 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 marca 2009 r.

Mocą nowelizacji do regulaminu wprowadzono § 5 ust. 1 lit. c i d uchwały, zgodnie z którymi dodatek funkcyjny przysługuje: „c) dla osoby wyznaczonej do zastępowania dyrektora, jeśli ciągła nieobecność w pracy dyrektora przekracza 2 tygodnie - w wysokości dodatku przyznanego dyrektorowi danej szkoły, d) dla wicedyrektora szkoły zastępującego nieobecnego dyrektora, w przypadku nieobecności dyrektora przez okres co najmniej 1 miesiąca z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy, dodatek funkcyjny podwyższa się, o co najmniej 50% otrzymywanego przez wicedyrektora danej szkoły dodatku funkcyjnego”.

Dodany mocą § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały § 5 ust. 1 lit. c regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały zmienianej, upoważnia do przyznania dodatku funkcyjnego nauczycielowi wyznaczonemu do zastępowania dyrektora szkoły, gdy ciągła nieobecność w pracy dyrektora przekracza 2 tygodnie. Natomiast § 5 ust. 1 lit. d uchwały zmienianej upoważnia do podwyższenia dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora szkoły zastępującego nieobecnego dyrektora, w przypadku nieobecności dyrektora przez okres co najmniej 1 miesiąca z przyczyn innych niż urlop wypoczynkowy.

Tymczasem kwestię zmiany wysokości wynagrodzenia nauczycieli, a więc również wchodzących w skład tego wynagrodzenia dodatków, ustawodawca uregulował w 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 tym przepisie momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela z innych przyczyn niż uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego niedopuszczalne jest modyfikowanie tej normy w drodze przepisu prawa miejscowego przez ustanowienie nieprzewidzianej przez ustawodawcę cezury czasowej, od której nauczyciel nabywa prawo do konkretnego składnika wynagrodzenia. Ponadto nie można uznać, że kwestionowane zapisy uchwały mieszczą się w ramach upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania m.in. dodatku funkcyjnego, skoro ustawodawca wypowiedział się już w kwestii momentu zmiany wynagrodzenia nauczyciela w art. 39 ust. 1 zdanie drugie wspomnianej ustawy.

Ponadto, na podstawie m.in. art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał w dniu 31 stycznia 2005 r. rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

W przypadku dodatku funkcyjnego dla funkcji określonych w § 5 wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, rada powiatu jako organ prowadzący szkołę, na podstawie przyznanych jej w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela kompetencji, ma uszczegółowić ogólne warunki przyznania tego dodatku. Upoważnienie organu prowadzącego przy podejmowaniu regulaminów wynagradzania nauczycieli zostało ograniczone wyłącznie do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków bez jednoczesnego upoważnienia do określania warunków pozbawiania bądź nieprzyznawania prawa do tych dodatków. W § 5 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej i Sportu określił, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły. Zarówno

ustawodawca, jak i Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie uzależnili prawa do dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono pełnienie obowiązków dyrektora w czasie nieobecności urzędującego dyrektora, od okresu sprawowania tego zastępstwa. Przepis prawa rangi ustawowej *expressis verbis* stanowi, że wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Zatem nauczyciel pełniący funkcję dyrektora, a więc określoną w § 5 pkt 1 rozporządzenia, niezależnie od okresu sprawowania tej funkcji, jest uprawniony przepisami prawa do otrzymania dodatku funkcyjnego.

Tym samym zapisy uchwały uzależniające otrzymanie dodatku funkcyjnego przez nauczyciela wyznaczonego do zastępowania dyrektora szkoły (§ 5 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej) oraz podwyższenie dodatku funkcyjnego wicedyrektorowi szkoły (§ 5 pkt 1 lit. d uchwały zmienianej) od upływu określonego czasu nieobecności dyrektora należy uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 1798/24.

Nadto należy zauważyć, że przepis § 5 ust. 1 lit. d uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym przedmiotową uchwałą, określa jedynie dolną granicę podwyżki dodatku funkcyjnego dla wicedyrektora. Zdaniem organu nadzoru, podanie jedynie dolnej granicy podwyżki dodatku funkcyjnego przysługującego wicedyrektorowi, przy braku określenia czytelnych i konkretnych kryteriów różnicujących wysokość podwyżki w ramach określonego przedziału, nie może zostać uznane za prawidłowe wykonanie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie sądowym, wysokość dodatku funkcyjnego 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 (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2025 r., sygn. akt I OSK 1789/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/OI 7/23 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 30 października 2025 r., sygn. akt I SA/Op 618/25). Z regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego musi wynikać wyraźnie wysokość tych dodatków, tak aby zarówno nauczyciel, jak i organ przyznający ten dodatek wiedzieli jaka jest jego wysokość.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa. Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmują się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Regulamin określający wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, jak każdy akt prawa miejscowego, nie może cechować się niejednoznacznością, gdyż w takim przypadku wprowadzałaby adresatów w stan niepewności. Norma regulaminu powinna być w ten sposób sformułowana, by jej adresaci mogli na jej podstawie określić, jakie roszczenie o zwiększenie dodatku funkcyjnego przysługuje wicedyrektorowi. Zakwestionowane unormowanie powyższego wymogu nie spełnia. Górną granicę podwyżki dodatku funkcyjnego, należnej wicedyrektorowi, uzależnia bowiem od arbitralnej i nieuzasadnionej prawnie oceny organu prowadzącego szkołę.

Konsekwencją powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska