

PN-II.4131.289.2025

Lublin, dnia 16 października 2025 r.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 61 § 1 i § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.) w związku z art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

zawiadamiam o wszczęciu postępowania

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/115/2025 Rady Powiatu w Parczewie z dnia 29 września 2025 r. w sprawie regulaminu przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycielom szkół i placówek prowadzonych przez Powiat Parczewski, w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Rada Powiatu w Parczewie, działając na podstawie m.in. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.), ustaliła regulamin wynagradzania nauczycieli, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

Zgodnie z tym przepisem, organ prowadzący szkołę będącą 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 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.

Przepis powyższy wskazuje nie tylko zagadnienia powierzone organowi prowadzącemu do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę kompetencji powierzonej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku szkół prowadzonych przez te jednostki, wskazując - w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela - iż regulamin wynagradzania określa wysokość i warunki wypłacania innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, o ile nie zostały one określone w ustawie lub odrębnych przepisach.

Regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego, wydawanym z upoważnienia określonego w art. 30 ust. 6 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Rada Powiatu uchwalając regulamin wynagradzania nauczycieli zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia

udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

Jak stanowi § 2 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, nauczycielowi lub nauczycielowi, któremu powierzono stanowisko kierownicze może być przyznany dodatek motywacyjny.

W § 2 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, jako jeden z warunków przyznania dodatku motywacyjnego Rada wymieniła „*szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karty Nauczyciela, na podstawie którego organ stanowiący powiatu winien określić szczegółowo warunki przyznawania dodatku motywacyjnego.

Należy podkreślić, że w powyższym zakresie przepisami doprecyzowującymi regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela jest rozporządzenie Ministra Edukacji 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 ze zm.). Rozporządzenie to stanowi rozwinięcie przepisów ustawowych w odniesieniu do dodatku motywacyjnego i wyznacza Radzie obszar swobody, poza który nie może wykroczyć. Rada w kwestii dodatku motywacyjnego ma uszczegółowić ogólne warunki określone w § 6 rozporządzenia.

Stosownie do treści § 6 ww. rozporządzenia, do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą:

- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela,
- 5) **szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,**
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Przyznanie nauczycielowi dodatku motywacyjnego uzależnione jest zatem od uzyskiwania przez niego określonych wyników w pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Rada może określić szczegółowe warunki przyznawania tego dodatku, jednak muszą one wynikać z ogólnych kryteriów przyjętych w wymienionym rozporządzeniu. Mówiąc inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie uszczegółowić ogólne warunki.

Wskazać należy, iż warunek przyznawania dodatku motywacyjnego za „*szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem*”, o którym stanowi § 2 ust. 2 pkt 1 Regulaminu to kryterium, które jest wymienione jako ogólny warunek przyznawania nauczycielowi dodatku motywacyjnego w ww. rozporządzeniu.

Rada Powiatu w podejmowanej uchwale powinna określić szczegółowe kryteria przyznawania dodatku motywacyjnego, doprecyzowując wskazany w rozporządzeniu warunek. Regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego zawarte w uchwale Rady Powiatu mają za zadanie precyzyjnie określić warunki przyznawania tego dodatku by wyeliminować zjawisko dowolności w jego przyznawaniu. Organ stanowiący upoważniony jest do uszczegółowienia ogólnych przesłanek dotyczących przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określonych w ww. rozporządzeniu, tj. sformułowania szczegółowych warunków przyznawania oraz określenia jego wysokości.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje orzecznictwo sądowo-administracyjne.

W wyroku z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 237/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu orzekł, iż: „*W odniesieniu do dodatku motywacyjnego wskazać przyjdzie, że rada gminy wypełniając upoważnienie ustawowe do unormowania kwestii tego dodatku ma przede wszystkim uszczegółowić ogólne warunki określone w § 6 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 2014 r. poz. 416 z późn. zm.).*”

W wyroku z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3357/21, Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że „*warunki przyznawania dodatku motywacyjnego ustalane w regulaminie organu prowadzącego szkołę nie mogą być powieleniem warunków § 6 rozporządzenia (...) Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dalej j.s.t. nie może być oczywiście sprzeczna z rozporządzeniem. Może ona jednakże stanowić dalsze rozwinięcie warunków ogólnych wynikających z rozporządzenia, dostosowane do specyficznej sytuacji danej j.s.t., do jej fenomenu lokalnego. Wniosek ten wypływa z odmiennego zakresu wytycznych udzielonych w art. 30 ust. 5 u.K.N. przez ustawodawcę w upoważnieniu do wydania rozporządzenia wykonawczego przez właściwego ministra od wytycznych udzielonych przez ustawodawcę właściwemu organowi prowadzącemu szkołę j.s.t. do wydania uchwały na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 30 ust. 6 u.K.N.*”.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 960/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał: „*przyznana w powyższym zakresie organowi prowadzącemu szkołę kompetencja prawodawcza ma na celu konkretyzację ogólnych warunków określonych w wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 K.N. rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej 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 (...), w tym między innymi dodatku motywacyjnego*” (por. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 96/20).

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu: „*Dodatek za wysługę lat z uwzględnieniem postanowień art. 33 ustawy Karta Nauczyciela przyznaje się:*

- 1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel nabył prawo do dodatku lub do wyższej stawki tego dodatku, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca,*
- 2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku lub wyższej jego stawki nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Na podstawie tego przepisu organ stanowiący ustala wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki ich przyznawania. W upoważnieniu tym nie mieści się natomiast rozstrzyganie kwestii, w jakich okresach dodatek przysługuje bądź nie przysługuje, a także ustalanie terminu powstania prawa do dodatku.

Dodatek za wysługę lat stanowi element wynagrodzenia, przysługujący obligatoryjnie w przypadkach określonych prawem. Zgodnie z art. 38 ustawy Karta Nauczyciela, nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. W myśl art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną.

W art. 39 ust. 1 i 1a ustawa Karta Nauczyciela stanowi zaś, że 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 (ust. 1). W przypadku uzyskania danego stopnia awansu zawodowego w trybie art. 9b ust. 3a zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z dniem 1 stycznia danego roku, następującego po roku kalendarzowym, w którym nauczyciel uzyskał dany stopień awansu (ust. 1a).

W normatywnym pojęciu "warunki przyznawania dodatków" nie mieści się uprawnienie do określania tego, kiedy dodatek jako składnik wynagrodzenia winien być wypłacany lub kiedy nie przysługuje. Rada nie może określić tej kwestii w formie uchwały, ponieważ tę materię regulują przepisy rangi ustawowej.

Kompetencje Rady Powiatu odnośnie dodatków, o jakich mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela (dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, dodatku funkcyjnego oraz za warunki pracy), ograniczają się do kwestii w nim wskazanych, to jest określenia wysokości stawek tych dodatków i szczegółowych warunków ich przyznawania. Innych kompetencji Rady w tym zakresie nie można domniemywać.

Kwestie początkowego terminu powstania i zmiany wysokości wynagrodzenia w razie wystąpienia okoliczności uzasadniających taką zmianę zostały uregulowane przepisami rangi ustawowej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 7 października 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 249/08; WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wr 176/08 oraz z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 282/08).

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/115/2025, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Jednocześnie informuję o możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie, w terminie do dnia 23 października 2025 r.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Starosta Parczewski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Parczewie