



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 4530

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.359.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr XXIV/161/25 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 23 października 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lesku na sesji w dniu 23 października 2025 r. podjęła uchwałę nr XXIV/161/25 w sprawie ustalenia regulaminu określającego tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2025 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela zwana dalej „ustawą”, organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, tj. „w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1 % planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych”, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku. Wskazany powyżej przepis stanowi upoważnienie dla rady gminy do ustalenia w drodze uchwały przesłanek, których spełnienie stanowi warunek przyznawania nagród dla nauczyciela oraz sposobu i metod postępowania przy ich przyznawaniu, w tym czynności służących realizacji tego zadania.

Z interpretacji ww. przepisu wynika, iż radzie gminy została przydzielona norma kompetencyjna o stosunkowo szerokim zakresie zastosowania. Jednakże nie stanowi to podstawy do swobodnego i dowolnego ustalania warunków przyznawania nagród. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle brać pod uwagę wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni

celowościowej (tak stanowi m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn.. U 19/97). Organ uchwałodawczy realizując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobligowany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania materii która została już ustawowo uregulowana ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 3 ust.1 załącznika do badanej uchwały uregulowano następująco: „Nagrody ze specjalnego funduszu mają charakter uznaniowy i przyznawane są nauczycielom za szczególne osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, w tym realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz realizację innych zadań statutowych szkoły”.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, iż stosownie do art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela w przedmiotowej uchwale organ prowadzący szkoły zobowiązany jest ustalić kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. W analizowanym przepisie ustawodawca wskazał na „osiągnięcia” a nie na „szczególne osiągnięcia” nauczycieli. Według organu nadzoru, powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, bądź ich modyfikacja, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności tych przepisów (tak w wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 3875/21).

W § 3 ust.2 pkt 3 lit. a załącznika do badanej uchwały w zakresie „innej działalności statutowej szkoły”, Rada określiła że jednym z kryteriów przyznawania nagród jest uczestnictwo w zorganizowanych formach doskonalenia zawodowego. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 3a Karty Nauczyciela do obowiązków nauczyciela zalicza się doskonalenie zawodowe, zgodnie z potrzebami szkoły. Ponadto z art. 42 ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela wynika, że w ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1, oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest realizować zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym. Zdaniem organu nadzoru doskonalenia zawodowego nie sposób uznać według obowiązujących przepisów prawa za osiągnięcie nauczyciela, lecz stanowi ono jego ustawowy obowiązek.

Organ nadzoru wskazuje także, iż wymienienie w ramach kryterium przyznawania nagród sformułowania w postaci „realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć (...)” nie wyczerpuje delegacji ustawowej ww przepisu art. 49 ust. 2 ustawy, gdyż literalna interpretacja tego przepisu nakazuje ustalić kryterium za „osiągnięcia w realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę” , a nie tylko za samą „realizację” wskazanych zadań .

Ponadto, należy zauważyć, iż według zapisów przedmiotowej uchwały, wystarczy spełnić tylko jedno kryterium aby nauczyciel mógł otrzymać nagrodę, co nie stanowi należytego wypełnienia dyspozycji art. 49 ust. 2 ustawy. Spełnienie tylko jednego z kryteriów nie stanowi „osiągnięcia” biorąc pod uwagę wykładnię celowościową oraz funkcjonalną wskazanego ww przepisu oraz innych przepisów prawa oświatowego.

Z kolei w § 4 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały wskazano, że z wnioskiem o przyznanie nagrody dyrektora szkoły może wystąpić dyrektor szkoły. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa regulacja narusza art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2026 r. Prawo Oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.). Jak stanowi ten przepis, dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: 1) zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki; 2) przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki; 3) występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Porównując treść przytoczonego art. 68 ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe z § 4 ust. 1 pkt 1 analizowanej uchwały, należy stwierdzić, że postanowienie to jest w części sprzeczne z regulacją ustawową. Według organu nadzoru ustanowiono wymóg, który nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego i stanowi ograniczenie ustawowych kompetencji dyrektora szkoły. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było, aby decyzje dyrektora, co do przyznania nagród poprzedzone były wystąpieniem w wnioskiem, zakres jego kompetencji zostałby inaczej określony, a mianowicie tak, jak w przypadku występowania przez dyrektora z wnioskami o przyznanie takich nagród, o czym stanowi art. 68 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe. Natomiast w omawianym przypadku, wprowadzona przez

prawodawcę lokalnego modyfikacja skutkuje pozaprawnym ograniczeniem kompetencji dyrektora szkoły, któremu powołana wyżej ustawa przyznaje prawo samodzielnego decydowania o przyznaniu nauczycielowi nagrody dyrektora (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 19 września 2023 r. sygn. III SA/Łd275/23).

W § 8 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że nauczyciel, któremu została przyznana nagroda otrzymuje dyplom, którego odpis umieszcza się w jego aktach osobowych. Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Z art. 49 ust. 2 Karty nauczyciela wynika, że uchwała ma zawierać zapisy odnoszące się wyłącznie do ustalania kryteriów i trybu przyznawania nagród, natomiast w/w zapis dotyczy sposobu wykonania uchwały.

Organ nadzoru wskazuje także na kolejne istotne uchybienie w postaci podjęcia § 5 uchwały o treści „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.” z istotnym naruszeniem art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1, art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów normatywnych (Dz.U. z 2019 r. poz.1461), polegającym na braku uznania przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego oraz nie uwzględnienia obowiązku jej ogłoszenia jak i *vacatio legis* tj. wejścia w życie 14 dni po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Postanowienia zawarte w akcie prawa miejscowego muszą posiadać charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Przyjmuje się, że muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu podmiotów, obejmując swym zasięgiem sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które wypełnią hipotezę norm zawartych w uchwale. Akty prawa miejscowego nie muszą dotyczyć wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej, wystarczy aby określone w nim prawa lub obowiązki odnosiły się do oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej, kształtując sytuację prawną pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego wystarczającym jest więc to, że będzie ona kształtowała w sposób bezpośredni prawa i obowiązki określonej kategorii podmiotów. Do uznania danego aktu za akt prawa miejscowego wystarczającym jest uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym, definiującą adresata poprzez wskazanie cech, oraz normę postępowania o charakterze abstrakcyjnym, wyznaczającą adresatom sposób zachowania w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji (tak stanowi m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1968/16). Powyższym kryteriom odpowiada uchwała Rady Miejskiej w Lesku z dnia 23 października 2025 r. ponieważ zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Lesko. Adresatem uchwały są nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez miasto i Gminę Lesko którzy posiadają osiągnięcia w pracy dydaktycznej/wychowawczej/opiekuńczej oraz podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie nagrody (wymienione w treści uchwały) a zakres zastosowania tej uchwały nie „konsumuje się” jednorazowo do jednej i konkretnej sytuacji/zdarzenia jak również nie jest ograniczony do jednego indywidualnie określonego adresata.

Przyjęcie, iż uchwała Rady Miejskiej w Lesku z dnia 23 października 2025 r. stanowi akt prawa miejscowego skutkuje koniecznością ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Według art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym publikacja aktu jest niezbędnym warunkiem jego wejścia w życie – po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia (art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy).

Reasumując, należało stwierdzić, iż stwierdzone uchybienia w sposób istotny wpływają na ważność przedmiotowej uchwały. co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO
I NADZORU**

Renata Piśła