



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 czerwca 2026 r.

Poz. 2701

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.174.2026.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 12 czerwca 2026 r.

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

- §7 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XXIII/272/2026 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 25 maja 2026 r. *w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego wysokości i warunków wypłacania niektórych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kołbaskowo* w zakresie wyrazów: *z wyjątkiem okresów nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, okresu urlopu dla poratowania zdrowia oraz okresu, za który nie przysługuje wynagrodzenie.*,
- §11 ust. 1 pkt 1 Załącznika do ww. uchwały w zakresie wyrazów: *„po pozytywnym zaopiniowaniu przez radę pedagogiczną”*,
- §12 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały w zakresie wyrazu: *„danej”*,
- Załącznika Nr 1 do Regulaminu, stanowiącego Wniosek o przyznanie nagrody Wójta Gminy Kołbaskowo, w zakresie wyrazów: *„opinia związków zawodowych”*.

Uzasadnienie

W dniu 25 maja 2026 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr XXIII/272/2026 *w sprawie ustalenia regulaminu dotyczącego wysokości i warunków wypłacania niektórych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kołbaskowo*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 29 maja 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którym *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.*

Uprawnienie Rady Gminy Kołbaskowo w zakresie podjęcia uchwały Nr XXIII/272/2026 jest bezsporne, ponieważ wynika ono z literalnego brzmienia cyt. unormowania. Istotne jednakże jest, że regulamin

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2026 r., poz. 515).

wynagradzania nauczycieli stanowi akt prawa miejscowego, który zaliczony jest przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą one modyfikować regulacji w nich zawartych.

Analiza przedmiotowej uchwały, w szczególności Regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kołbaskowo, stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XXIII/272/2026 prowadzi jednak do wniosku, że §7 ust. 2 Regulaminu istotnie narusza obowiązujący porządek prawny. W przepisie tym Rada Gminy postanowiła, że: *Dodatek funkcyjny przysługuje w okresie pełnienia funkcji z którą jest związany, z wyjątkiem okresów nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, okresu urlopu dla poratowania zdrowia oraz okresu, za który nie przysługuje wynagrodzenie. Prawo do dodatku ustaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia obowiązków, do których jest przypisany ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.*

Zauważyć należy, że zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie wysokości stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy oraz do określenia szczególowych warunków przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a.

Tymczasem, kwestionowane postanowienie uchwały nie stanowi ani o wysokości dodatku funkcyjnego, ani nie dotyczy szczególnych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że przepis ten mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczególnych warunków przyznawania dodatków i nagród.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraziły wojewódzkie sądy administracyjne³⁾, stwierdzając, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiącego upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczególne warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieszczą się jednak uprawnienia do określania przez radę gminy okoliczności, przy których zaistnieniu dodatek funkcyjny nie przysługuje.

Dodatkowo, zgodnie z art. 80 zd. drugie Kodeksu pracy⁴⁾ *za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią*, przy czym zaznaczyć trzeba, że art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Dalej, w treści Rozdziału VI. Załącznika do uchwały Nr XXIII/272/2026 Rada Gminy Kołbaskowo zawarła regulacje dotyczące kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, wskazując w §11 ust. 1 pkt 1, że *nagrody Wójta przyznawane będą: 1) nauczycielom – na wniosek dyrektora, po pozytywnym zaopiniowaniu przez radę pedagogiczną.*

Jednocześnie, w Załączniku Nr 1 do Regulaminu Rada Gminy Kołbaskowo zawarła wzór wniosku o przyznanie nagrody Wójta Gminy Kołbaskowo, wskazując niezbędne elementy uzasadnienia wniosku, m.in. opinię rady pedagogicznej oraz opinię związków zawodowych.

W ocenie organu nadzoru, regulacja w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek uzyskania pozytywnej opinii rady pedagogicznej, a także opinii związków zawodowych narusza przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 887/19, w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 109/22.

⁴⁾ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

I tak, zgodnie z art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe *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.*

Z treści natomiast art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe wynika natomiast, że do ustawowo określonych kompetencji rady pedagogicznej należy opiniowanie wniosków dyrektora o przyznanie nauczycielom odznaczeń, nagród i innych wyróżnień.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że po pierwsze - ustawa Prawo oświatowe upoważnia dyrektora szkoły do występowania z wnioskami o przyznanie nagród dla nauczycieli, jednakże ustawodawca nie uzależnia możliwości realizowania tego prawa od uzyskania pozytywnej opinii rady pedagogicznej. Po drugie - organami ustawowo upoważnionymi do wyrażenia opinii w sprawie takiego wniosku są rada pedagogiczna i – jak wynika z art. 68 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe – rada szkoły. Należy zatem stwierdzić, że regulacja §11 ust. 1 pkt 1 Regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację przytoczonych wyżej przepisów ustawowych, a dodatkowo nie obejmuje wszystkich podmiotów uprawnionych do wyrażenia opinii dotyczącej wniosku o przyznanie nagrody dla nauczyciela.

Odnosząc się z kolei do konieczności uzyskania opinii związków zawodowych, wskazać trzeba, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych⁵⁾ *W sprawach indywidualnych dotyczących wykonywania pracy zarobkowej związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków.*

Z brzmienia cytowanego przepisu wynika zatem, że w sprawach indywidualnych stosunków pracy - a za takie należy bezspornie uznać przyznanie nagrody konkretnemu nauczycielowi czy dyrektorowi szkoły - związki zawodowe reprezentują prawa i interesy wyłącznie swoich członków. Co istotne, prawo do działania w tym zakresie wywodzić należy wprost z ustawy o związkach zawodowych. Jeżeli zatem ustawodawca przyjął, że związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej jedynie w zakresie praw i interesów zbiorowych (art. 7 ust. 1), a w sprawach indywidualnych tylko interesy swoich członków (art. 7 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych) bezspornym jest, że nakładanie przez Radę Gminy obowiązku zasięgnięcia opinii związków zawodowych w procedurze przyznawania nagrody dla poszczególnych pracowników (w tym tych niezrzeszonych w związkach) należy uznać za istotne naruszenie obowiązujących przepisów. Trzeba przy tym pamiętać, że związek zawodowy może reprezentować wobec pracodawcy także osobę niezrzeszoną w tym związku, jednak umocowanie do takiego działania musi wypływać z wniosku tej osoby. Potwierdza to wprost brzmienie art. 7 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, w myśl którego *na wniosek niezrzeszonej osoby, o której mowa w art. 2 ust. 1 i 3-6, związek zawodowy może podjąć się obrony jej praw i interesów wobec pracodawcy.* Na co również trzeba zwrócić uwagę, złożenie wniosku w tej sprawie nie obciąża związku zawodowego do pozytywnego jego załatwienia, a tym samym, nie zobowiązuje związku do reprezentowania przed pracodawcą niezrzeszonego pracownika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 494/08 podkreślił, że *ustalone zapisy uchwały, dotyczące roli opiniodawczej organizacji związkowych działających w szkole w kwestii nagród dla nauczycieli i wicedyrektorów szkół, naruszają ustawowo określony porządek kompetencyjny w zakresie dotyczącym dyrektora szkoły - art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 18991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.). Według tego przepisu do zadań dyrektora szkoły należy pełnienie funkcji kierownika zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Przepis ten nie przewiduje prawnej możliwości poszerzenia form współdziałania dyrektora z innymi podmiotami, w tym również z organizacjami związków zawodowych. Rada Miejska nie została również upoważniona ustawowo, aby w trybie uchwały takie współdziałanie poszerzyć. Opinie w indywidualnych sprawach w zakresie wynagrodzeń, wyróżnień i awansów mogą mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi.*

⁵⁾ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r., poz. 549).

Kolejno, ustanawiając tryb przyznawania nagród, organ stanowiący Gminy wskazał, że *Nagroda Dyrektora Szkoły może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w danej szkole co najmniej jednego roku* (§12 ust. 2 Regulaminu).

Tymczasem, w myśl art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela *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, 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.*

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Kołbaskowo dokonała nieuzasadnionej i niezgodnej z prawem zmiany postanowienia zawartego w art. 49 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, naruszając podstawową zasadę działania organów publicznych, zobowiązującą do dokonywania czynności wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. W ten sposób organ stanowiący Gminy Kołbaskowo pozbawił bowiem możliwości uzyskania nagrody przez nauczycieli, którzy - zgodnie z regułą wynikającą z woli prawodawcy - przepracowali w szkole co najmniej rok, bez znaczenia pozostaje - zdaniem organu nadzoru - okoliczność, czy była to dana konkretna szkoła, czy szkoła w rozumieniu art. 3 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Z powyższych względów, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/272/2026 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie *ustalenia regulaminu dotyczącego wysokości i warunków wypłacania niektórych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Kołbaskowo*, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski