

77/6/A/2013

**WYROK**

z dnia 16 lipca 2013 r.

**Sygn. akt K 13/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 11 kwietnia i 16 lipca 2013 r., wniosków Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia oraz Rady Miejskiej w Zatorze o zbadanie zgodności:

art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) z art. 2, art. 7 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a :

**Art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 1, Nr 56, poz. 458, Nr 67, poz. 572, Nr 97, poz. 800, Nr 213, poz. 1650 i Nr 219, poz. 1706, z 2011 r. Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206, z 2012 r. poz. 908 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**UZASADNIENIE**

**I**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 903.

1. Postępowanie w rozpoznawanej sprawie zostało wszczęte na podstawie pięciu wniosków rad gmin i rad miast, sporządzonych zgodnie z treścią odpowiednich uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jednostka s.t.). Rada Miejska w Chrzanowie, Rada Gminy Bochnia, Rada Miejska Inowrocławia, Rada Gminy Stoszowice oraz Rada Miejska w Zatorze (dalej: wnioskodawcy) wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami (odpowiednio – z 30 marca, 20 kwietnia, 12 lutego, 28 czerwca i 6 października 2010 r.) o zbadanie zgodności art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: karta) z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Rada Gminy Bochnia wniosła dodatkowo o zbadanie zgodności tego przepisu karty z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.2. Ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli, a także zbieżność treści, wymienione wnioski zostały, zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, połączone do wspólnego rozpoznania.

1.3. Postanowieniem z 11 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) umorzył postępowanie w zakresie badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice, ze względu na nieusprawiedliwioną nieobecność wnioskodawców na rozprawie. Przedmiotem rozpoznania zostały zatem tylko wnioski Rad Miejskich: Chrzanowa, Inowrocławia i Zatoru.

1.4. Wnioskodawcy zakwestionowali konstytucyjność art. 30a ust. 3 karty, przewidującego obowiązek jednostek s.t. corocznego jednorazowego wypłacania dodatku uzupełniającego nauczycielom należącym do stopnia awansu zawodowego, na którym nauczyciele, w danym roku kalendarzowym nie osiągnęli ustawowego (średniego) poziomu wynagrodzenia. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, wnioskodawcy stwierdzili, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego bez równoczesnego zwiększenia dochodów jednostek s.t. – narusza zasadę adekwatności udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań publicznych. Wydatki ponoszone na wypłatę dodatków sprawiają, że, w ich ocenie, niemożliwe jest prawidłowe i efektywne wykonywanie przez jednostki s.t. innych przypisanych im zadań.

Wnioskodawcy przytoczyli dane liczbowe, ukazujące – ich zdaniem – znaczny uszczerbek w budżetach samorządowych, wynikający z dokonywania wypłat dodatku uzupełniającego dla nauczycieli. Jak podkreślili, obowiązek wypłaty tego dodatku generuje konieczność nie tylko angażowania posiadanych środków własnych jednostek s.t., lecz także zaciągania kredytów, w celu terminowego wywiązania się z ustawowej powinności, co znacznie powiększa ich pasywa.

Zdaniem wnioskodawców, naruszenie przez zaskarżone unormowanie zasady adekwatności wiąże się z tym, że ustawodawca, mimo znacznego obciążenia jednostek s.t. obowiązkiem corocznego wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (dalej: stopnie awansu) – nie podjął jakichkolwiek działań mających na celu zwiększenie środków finansowych na realizację tego zadania (np. w postaci zwiększenia subwencji oświatowej).

W ocenie wnioskodawców, nałożenie obowiązku wypłaty nauczycielom dodatku uzupełniającego, bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych, narusza

konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą nałożenie na jednostki s.t. określonego zadania pociąga za sobą obowiązek przekazania środków finansowych na jego realizację.

1.5. Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, zasady legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wnioskodawcy uzasadniają stwierdzeniem, że zakwestionowany art. 30a ust. 3 karty jest „przykładem rażącego złamania zasady praworządności, uderzającym w gwarancje konstytucyjne samorządu terytorialnego”. Ustawodawca, mając możliwość tworzenia prawa i nakładania obowiązków, w sposób dowolny, zdaniem wnioskodawców, „obciążył jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszając obowiązki wobec samego siebie przez zaniechanie uposażenia jednostki w takie środki, które pozwolą wykonać tenże obowiązek”. Świadczy to, w ocenie wnioskodawców, o naruszeniu przez ustawodawcę art. 7 Konstytucji, „nakazującego stworzyć prawo w taki sposób, aby było respektowane przez organy władzy publicznej”.

W ocenie wnioskodawców, dokonana nowelizacja karty stanowi w istocie zrealizowanie podwyżki wynagrodzeń nauczycieli bez dochowania w tym zakresie procedur ustalania stawek minimalnych przy jednoczesnym wprowadzeniu kryterium płacowego, polegającego na uzależnieniu prawa do dodatku od przynależności nauczyciela zatrudnionego w samorządowej placówce oświatowej i pobierającego wynagrodzenie do grupy nauczycieli z tym samym stopniem awansu zawodowego.

1.6. Naruszenia art. 2 Konstytucji wnioskodawcy upatrują w braku zapewnienia jednostkom s.t. środków finansowych koniecznych do wdrożenia kwestionowanej regulacji. Zmusza to jednostki s.t., jak twierdzą wnioskodawcy, do stosowania norm sprzecznych z zasadą sprawiedliwości społecznej i wywodzoną z niej zasadą sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia za świadczoną pracę. Zdaniem wnioskodawców, „Zasada sprawiedliwości społecznej zobowiązuje ustawodawcę do realnego kreowania roszczeń i zarazem związanych z nimi obciążeń”. Wprowadzenie obowiązku wypłaty dodatkowego świadczenia odbywa się „kosztem mieszkańców gminy, albowiem w sposób władczy ustawodawca uszczupła fundusze gminy, które służyłyby realizacji wspólnoty na rzecz jednej grupy”.

Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby wynagrodzenia nauczycieli były zróżnicowane w zależności od kwalifikacji, wymiaru zajęć, jakości pracy, tymczasem art. 30a ust. 3 karty nie uwzględnia żadnych kryteriów, niesprawiedliwie zrównując ze sobą pracę wszystkich nauczycieli.

2. W piśmie z 13 października 2010 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 30a ust. 3 karty jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 EKSL. Szczegółowo omówił *rationem legis* przepisu oraz ogół zagadnień związanych z wynagrodzeniem nauczycieli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja nie wprowadziła w istocie zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek s.t. odnoszących się do oświaty. Wynagrodzenia nauczycieli są określone kartą, a środki na wypłatę im średniego wynagrodzenia gwarantowane są ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa dochodowa). Marszałek Sejmu podkreślił, że zapewnienie nauczycielom określonych w karcie wynagrodzeń nie jest nowym zadaniem, lecz stanowi obowiązek jednostek s.t. od dawna. Niewywiązywanie się z niego przez niektóre samorządy spowodowało interwencję ustawodawcy. Adresatem zaskarżonego przepisu są tylko te samorządy, które nie wypłacały nauczycielom

wynagrodzeń w wysokości przewidzianej w karcie. Instytucja dodatku uzupełniającego służy wyegzekwowaniu od jednostek s.t. przestrzegania obowiązków nałożonych na nie wiele lat wcześniej.

Marszałek Sejmu podkreślił, że subwencja oświatowa nie jest jedynym źródłem finansowania zadań z zakresu oświaty, a gwarancje państwa dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie krępują samorządu w jego decyzjach dotyczących wydatkowania innych środków na ten cel.

Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutów dotyczących naruszenia art. 2 oraz art. 7 Konstytucji przez art. 30a ust. 3 karty. Jego zdaniem, ustawodawca uregulował jednolity dla całego kraju system oświaty, w tym jednakowe obowiązki jednostek s.t. związane z realizacją zadań w zakresie oświaty publicznej. Celem takiego działania jest realizacja wyrażonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji obowiązku państwa, polegającego na zapewnieniu obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jednym z elementów składających się na zadania jednostek s.t. w zakresie oświaty jest wynagradzanie nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych, dla których jednostki te są organami prowadzącymi. Zobowiązanie tych podmiotów do stosowania karty w zakresie zatrudniania i wynagradzania nauczycieli nie stanowi ograniczenia ich uprawnień w wykonywaniu zadań własnych (jakim są między innymi sprawy edukacji publicznej), ani nie prowadzi do ich niesamodzielności. Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja stanowi dopuszczalną na gruncie art. 16 ust. 2 Konstytucji konkretyzację zadania gminy, uzasadnioną nadrzędnym celem, jakim jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do oświaty publicznej, niemożliwe bez oparcia go na jednolitych zasadach prawnych, w tym także w zakresie wynagradzania nauczycieli.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 9 ust. 2 EKSL, Marszałek Sejmu stwierdził, że aktualność zachowuje tu argumentacja wskazująca na zgodność zakwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W pismach z 12 stycznia 2011 r. i 16 marca 2011 r. Sejm podtrzymał konkluzje i uzasadnienie stanowiska Sejmu wyrażone w piśmie z 13 października 2010 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 31 maja 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 7 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 167 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 2 EKSL.

Prokurator Generalny, po dokonaniu szczegółowej analizy charakteru prawnego dodatku uzupełniającego (wyrównawczego), zasad jego ustalania oraz genezy uchwalenia kwestionowanej regulacji, stwierdził, że nie dotyczy ona zasad finansowania oświaty, lecz jedynie tworzy mechanizm gwarantujący wynagradzanie nauczycieli na poziomie ustanowionym kartą.

Jego zdaniem, materia zaskarżonej regulacji nie pozwala na ocenę z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, nie dotyczy bowiem udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych. Wnioskodawcy nie odnieśli się do systemu dochodów gmin, lecz jedynie zwrócili uwagę, że wejście w życie zaskarżonego przepisu nie spowodowało zmian w podziale dochodów publicznych. Pominęli przy tym to, że wydatki z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego (zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu w danej jednostce s.t. w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy), stanowią konsekwencję wcześniejszych zaniechań konkretnych jednostek s.t., które nie realizowały w pełni ustawowych uregulowań dotyczących wynagradzania nauczycieli. Uregulowania te odnoszą się do statusu nauczycieli, unormowanego jednolicie dla całego kraju, z uwzględnieniem którego jednostki s.t. powinny realizować swoje

zadanie własne, finansowane z dochodów własnych wspartych subwencją oświatową. Wypłata dodatku uzupełniającego nie oznacza jakichkolwiek zmian systemowych i nie może być rozpatrywana w aspekcie naruszenia zasady wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji, który nie jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanego przepisu.

Z tych samych względów, Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli zawarty w art. 9 ust. 2 EKSL, zresztą nieaktualny po umorzeniu postępowania w zakresie wniosku Gminy Bochnia, która jako jedyny z wnioskodawców wskazała ten wzorzec.

Przedstawione przez wnioskodawców argumenty nie pozwalają – zdaniem Prokuratora Generalnego – na obalenie domniemania zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Wbrew sformułowanym zarzutom, zagwarantowanie nauczycielom wynagrodzeń zgodnych z kartą, co wymusza zakwestionowany przepis, nie stanowi nowego zadania samorządu gminnego. Obowiązek wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego jest jedynie konsekwencją zaniechania jednego z warunków realizacji zadania oświatowego, polegającego na zapewnieniu bezpłatnej oświaty odpowiedniej jakości i na możliwie równym poziomie, jakim jest właściwe wynagrodzenie nauczycieli. Prokurator Generalny stwierdził, że nałożenie wspomnianego obowiązku jest konsekwencją nierealizowania przez niektóre jednostki s.t. wymogu zapewnienia nauczycielom wynagrodzeń w określonej wysokości. Tym samym wypłata dodatku uzupełniającego nie jest nowym zadaniem nałożonym przez ustawodawcę, ani też „zmianą w zakresie zadań i kompetencji” gmin. Wydatki z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego stanowią dodatkowe obciążenie budżetów tylko tych jednostek s.t., które nie realizowały przepisów karty. Nie wynikają one z nałożenia na jednostki s.t. nowych zadań, lecz z ustalania przez niektóre gminy średnich wynagrodzeń nauczycieli na poziomie niższym niż wynikający z karty. Obowiązek jednostki s.t. wypłaty dodatku uzupełniającego nie powstałby, gdyby jednostka ta prawidłowo wywiązywała się ze swoich zadań w tym zakresie, wynagradzając nauczycieli na ustawowo określonym poziomie. W związku z powyższym, Prokurator Generalny uznał art. 30a ust. 3 karty za zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Oceniając zaskarżoną regulację w aspekcie art. 2 Konstytucji i powołanej przez wnioskodawców argumentacji, Prokurator Generalny uznał, że wzorzec ten nie pozostaje w związku z jej treścią, zatem należy go uznać za nieadekwatny.

Prokurator Generalny uznał za nietrafny także zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 7 Konstytucji. Stwierdził, że nie można zarzucać ustawodawcy naruszenia Konstytucji, gdy podejmuje on działania mające doprowadzić do respektowania obowiązujących przepisów prawnych, a więc ustalenia wynagrodzeń nauczycieli na poziomie zgodnym z kartą.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego stanowisko w sprawie i wyjaśnienia dotyczące zaskarżonego przepisu przedstawił Minister Edukacji Narodowej (pismo z 5 czerwca 2013 r., znak: DP-0234-1/1006/13/MS). Minister Edukacji Narodowej (dalej: MEN) wyraził pogląd, że art. 30a ust. 3 karty jest zgodny z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz nie jest niegodny z art. 7 Konstytucji.

Analizując zarzut naruszenia zasady adekwatności, MEN uznał, że wnioskodawcy błędnie utożsamili przewidziany w art. 30a ust. 3 karty obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego z nałożeniem nowego zadania, wymagającego zapewnienia na to środków finansowych. Obowiązek wypłacania przez jednostki s.t. wynagrodzeń nauczycielskich na średnim poziomie, określonym w art. 30 ust. 3 karty, był bowiem aktualny i w poprzednim stanie prawnym. Wprowadzenie zaś art. 30a ust. 3 karty podyktowane było koniecznością zapewnienia ustawowych gwarancji płacowych dla nauczycieli, ponieważ gwarancje na

poziomie regulaminów ustalanych przez jednostki s.t. okazały się niewystarczające. Uchwalenie art. 30a ust. 3 karty było zatem reakcją władzy publicznej na nieprawidłowości w realizacji przez jednostki s.t. obowiązku ustalania wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przez przepisy płacowe. Zdaniem MEN, wskazane okoliczności nie dają podstawy do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ponieważ w rozpoznawanym wypadku nie mamy do czynienia z nowym zadaniem i nowym obciążeniem finansowym jednostek s.t.

Ponadto MEN zwrócił uwagę, że uchwalenie odpowiednich regulaminów wynagrodzenia przez jednostki s.t. oraz monitorowanie wydatków na wynagrodzenia sprawi, że wypłata dodatków uzupełniających nie będzie konieczna.

Na poparcie swojego stanowiska MEN przytoczyło dane statystyczne za rok 2012, zawierających zestawienie kwot dodatku uzupełniającego, z których wynika, że tylko niewielka część samorządów wypłacała dodatek uzupełniający. W skali kraju udział dodatku uzupełniającego do wydatków poniesionych przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia wyniósł 0,8%, a w gminach łącznie udział ten wyniósł 1,3%.

MEN zwrócił uwagę, że kwestia dodatku uzupełniającego posłużyła wnioskodawcom jako swoisty pretekst do krytyki systemu finansowania zadań oświatowych w ogólności. Wnioskodawcy akcentowali, że kwota subwencji nie pokrywa wydatków na oświatę, a to nie było przedmiotem zaskarżenia.

5. W piśmie z 29 kwietnia 2013 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej.

W piśmie z 4 lipca 2013 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że wprowadzenie ustawowego obowiązku wypłaty nauczycielom dodatku uzupełniającego, przewidziane w art. 30a ust. 3 karty, nie spowoduje skutków finansowych wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach.

MEN wskazał, że w wyniku rozliczenia wynagrodzeń nauczycieli za 2012 r., do jednorazowego dodatku uzupełniającego uprawnieni byli nauczyciele zatrudnieni na ok. 172 tys. etatach, co stanowiło ok. 31% wszystkich etatów nauczycieli szkół prowadzonych przez jednostki s.t.

Średnia wysokość jednorazowego dodatku uzupełniającego wypłacanego za 2012 r., w przeliczeniu na liczbę wszystkich etatów nauczycieli zatrudnionych na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, wynosiła: dla nauczyciela stażysty – 467 zł, dla nauczyciela kontraktowego – 71 zł, dla nauczyciela mianowanego – 401 zł, dla nauczyciela dyplomowanego – 507 zł.

## II

Na rozprawę 11 kwietnia 2013 r. stawili się pełnomocnicy trzech wnioskodawców: Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia, Rady Miejskiej w Zatorze, oraz przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawili się natomiast pełnomocnicy pozostałych dwóch wnioskodawców, tj. Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice, którzy zostali prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy. W związku z niestawiennictwem na rozprawie prawidłowo powiadomionych pełnomocników Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice Trybunał Konstytucyjny – po rozprawie i naradzie – postanowił, na

podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice.

Na rozprawie 16 lipca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi Konstytucyjnemu stosownych wyjaśnień.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie był art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: karta), nakładający na jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jednostka s.t.) obowiązek wypłacania nauczycielom należącym do stopnia awansu, na którym nauczyciele w poprzednim roku kalendarzowym nie osiągnęli wymaganych przez art. 30 ust. 3 karty średnich wynagrodzeń, jednorazowego dodatku uzupełniającego (dalej: dodatek uzupełniający) – ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego konkretnego nauczyciela. Dodatek ten oblicza się, dzieląc między nauczycieli należących do danego stopnia awansu, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę s.t., kwotę różnicy między wydatkami poniesionymi przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia (zasadnicze ze wszystkimi dodatkami) nauczycieli w danym roku a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu (dalej: średnioroczna liczba etatów) oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli (dalej: kwota różnicy). Nadmienić trzeba, że owa średnioroczna liczba etatów pozwala na ustalenie średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 6, poz. 35, ze zm.; dalej: rozporządzenie sprawozdawcze), przy czym bierze się pod uwagę liczbę etatów nauczycieli w okresach, w których otrzymywali wynagrodzenia wypłacane ze środków finansowych szkoły.

Z analizy przepisów karty dotyczących nauczycieli szkół prowadzonych przez jednostki s.t. wynika, że do otrzymania dodatku uzupełniającego uprawnieni są wyłącznie nauczyciele, którzy otrzymywali wynagrodzenie wypłacane ze środków finansowych szkoły, czyli świadczyli pracę (art. 42 karty), a także nauczyciele przebywający na zwolnieniu lekarskim do 33 dni (gdyż jest to okres płatności wynagrodzenia przez pracodawcę) oraz – przy proporcjonalnym uwzględnieniu czasu przepracowanego w danym roku kalendarzowym – nauczyciele przebywający na urlopie dla podratowania zdrowia.

Dodatek uzupełniający nie przysługuje natomiast nauczycielom, którzy przebywają na urlopiach bezpłatnych, macierzyńskich i wychowawczych, pobierają zasiłek chorobowy wypłacany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w związku z przebywaniem na zwolnieniu lekarskim bądź pobierają świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy (zob. M. Szymańska, [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex 2012).

Art. 30a ust. 3 karty został dodany mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1; dalej: nowela listopadowa) i wszedł w życie 22 stycznia 2009 r. Następnie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 213, poz. 1650) – z dniem 16 grudnia 2009 r. – m.in. zmodyfikowała termin wypłaty dodatku uzupełniającego (31

stycznia następnego roku zamiast końca roku bieżącego) oraz dookreśliła, że kwota różnicy jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w szkołach prowadzonych przez jednostkę s.t. w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy.

Zdaniem wnioskodawców, ustawodawca, zobowiązując jednostki s.t. do wypłacania dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu, naruszył, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gwarancję uzależnienia możliwości przypisania jednostkom s.t. zadania od przekazania środków finansowych na jego realizację.

## 2. Oświata jako zadanie samorządu terytorialnego.

Kształcenie dzieci i młodzieży – od samego początku transformacji ustrojowej i odrodzenia idei samorządności w Polsce – jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Pierwotnie, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95; obecnie ustawa o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stanowiła, w art. 7 ust. 1 pkt 8, że zadaniem tym są sprawy „oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych”, obecnie – od 2001 r. – są to sprawy „edukacji publicznej”. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa oświatowa) stanowi, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym gmin (w przedszkolach oraz szkołach podstawowych i gimnazjach, z wyjątkiem szkół specjalnych i artystycznych, a także szkół przy zakładach karnych i poprawczych oraz przy schroniskach dla nieletnich), powiatów (między innymi w szkołach podstawowych specjalnych i gimnazjach specjalnych, szkołach ponadgimnazjalnych, sportowych i mistrzostwa sportowego; art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.) oraz samorządów województw (w placówkach kształcących i doskonalących nauczycieli oraz szkołach o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym, w tym w placówkach szkolnictwa wyższego; art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.).

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy oświatowej, do zadań jednostki s.t. prowadzącej szkołę należy między innymi zapewnienie jej warunków działania (np. bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki), wykonywanie remontów obiektów szkolnych, zapewnianie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej oraz wyposażenie jej w pomoce dydaktyczne i niezbędny sprzęt. Środki na te cele, wliczając w to wynagrodzenia nauczycieli, muszą być zagwarantowane w dochodach jednostek s.t., których jednym ze źródeł jest część oświatowa subwencji ogólnej.

## 3. Subwencje w ogólności, subwencja ogólna z budżetu państwa, część oświatowa subwencji ogólnej.

Subwencja jest nieodpłatną, bezwarunkową i bezzwrotną pomocą udzielaną z budżetu państwa określonym podmiotom (z reguły – podmiotom prawa publicznego) w celu wspierania ich działalności. Jest więc ona publicznoprawnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu, stanowiącym finansowe odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a ten podmiot. O jej rozdysponowaniu podmiot subwencionowany decyduje samodzielnie, a niewykorzystane środki nie podlegają zwrotowi.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa finansowa), wydatki budżetu państwa przeznaczone są między innymi na subwencje ogólne dla jednostek s.t., które są ujmowane w odrębnych częściach budżetu (art. 114 ust. 2 ustawy finansowej). Subwencja



ogólna uzupełnia dochody własne gmin (jeśli są niewystarczające w stosunku do poziomu wydatków), wspiera gminy mające ograniczone źródła dochodów własnych, albo ponadprzeciętnie obciążone wydatkami nieznajdującymi pokrycia w dochodach, a także gwarantuje jednostkom s.t. płynność finansową. Wysokość subwencji ogólnej jest ustalana na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, a jej terminowa wypłata jest gwarantowana, co więcej, subwencja ta jest „nietykalna” – w myśl art. 179 ust. 3 ustawy finansowej nie może zostać zablokowana (nie można wstrzymać jej przekazania ani zakazać dysponowania nią nawet w wypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej).

W myśl ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa dochodowa), subwencja ogólna, stanowiąca jeden z dochodów jednostek s.t. (art. 3 ust. 1 pkt 2), składa się – zgodnie z art. 7 ust. 1 – z części wyrównawczej (przysługującej jednostkom s.t., w których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca jest mniejszy niż 92% wskaźnika dla wszystkich gmin), części równoważącej (w wypadku województw – regionalnej; niezależnej od zasobności danej jednostki s.t., mającej na celu uzupełnienie jej dochodów w związku ze zmianami finansowania zadań) i części oświatowej, a także z części rekompensującej (na podstawie ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.). Kwoty poszczególnych części subwencji są określone w ustawie budżetowej (art. 19 i art. 27), a wszystkie jednostki s.t. są przez Ministra Finansów informowane między innymi o: planowanych kwotach części subwencji ogólnej, rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej oraz o zmianach tych kwot, wynikających z podziału rezerwy (art. 33 ust. 1). Należy podkreślić, że żadna część subwencji ogólnej nie ma charakteru celowego (właściwego dotacjom), dlatego też nie stanowi transferu z budżetu państwa do budżetów jednostek s.t., dokonywanego z przeznaczeniem na konkretne cele. Nazwy poszczególnych części subwencji ogólnej odzwierciedlają zasady ustalania ich wysokości, oparte na odmiennych kryteriach, nie zaś cel, na który środki z nich pochodzące musiałyby zostać przeznaczane (z art. 7 ust. 3 ustawy dochodowej wprost wynika, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący jednostki s.t.). Oznacza to, że nazwa części subwencji ogólnej jako subwencji oświatowej nie determinuje przeznaczenia pochodzących z niej środków, które mogą zostać wydatkowane na dowolny cel, według woli i potrzeb danej jednostki s.t. Innymi słowy, środki przekazane jednostce s.t. tytułem części oświatowej subwencji ogólnej powinny, ale nie muszą, zostać przeznaczone na finansowanie oświaty.

Na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek s.t. przeznaczają się kwotę nie mniejszą niż wynikająca z ustawy budżetowej na rok bazowy (czyli rok poprzedzający rok budżetowy), skorygowaną o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych i pomniejszoną o odliczenie na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy dochodowej). Obiektywizacja zasad ustalania wysokości tej części subwencji ogólnej pozwala uniknąć ścisłego uzależnienia jej od sytuacji finansowej państwa (zapewniony jest choćby niewielki kroczący wzrost tej części subwencji) i ułatwia jednostkom s.t. planowanie budżetowe.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. poz. 169), część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek s.t. wynosi nieco ponad 39,5 mld zł (po odliczeniu obowiązkowej rezerwy, do podziału pomiędzy jednostki s.t. pozostaje nieco ponad 39,3 mld zł). O ostatecznych wielkościach poszczególnych części subwencji ogólnej dla gmin i wysokości wpłat na 2013 r. Minister Finansów powiadomił wszystkie gminy – zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy dochodowej – pismem z 14 lutego 2013 r. (znak: ST3/4820/2/2013/RD-5859). Zgodnie z nim, część oświatowa subwencji ogólnej dla

jednostek s.t. została zwiększona – w porównaniu z rokiem 2012 – o ponad 348 mln zł (0,9%), co jest związane między innymi z podwyżką wynagrodzeń nauczycieli, wdrożoną od 1 września 2012 r. oraz ze zmianami w liczbie i strukturze etatów – w podziale na stopnie awansu zawodowego – nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki s.t. Podział części oświatowej subwencji uwzględnia zwiększenie (o 2,9%) liczby uczniów. Po wydzieleniu przewidzianej przepisami rezerwy (w kwocie przekraczającej 158 mln zł), gminy otrzymają z tego tytułu łącznie ponad 23,5 mld zł (powiaty – niemal 15 mld zł, a województwa prawie 800 mln zł).

Podział części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki s.t. dokonywany jest z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych, określanego na podstawie danych statystycznych dotyczących stopni awansu nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach i placówkach na terenie każdej z nich (dane te wykazane są w tzw. systemie informacji oświatowej; art. 28 ust. 5 i 6 ustawy dochodowej). Dokonuje go minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (dalej: Minister Edukacji) po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych (dalej: Minister Finansów) oraz reprezentacji jednostek s.t. Obecnie kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. poz. 1541; dalej: rozporządzenie subwencyjne). Akt ten stanowi, że część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona między poszczególne jednostki s.t., z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań, określonych w ustawie oświatowej, a sam podział ma uwzględniać między innymi finansowanie wydatków bieżących szkół (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi). Rozporządzenie podaje w załączniku – w postaci licznych wzorów matematycznych – algorytm podziału. Zgodnie z nim, dla każdej jednostki s.t., będącej organem prowadzącym szkołę, ustala się przeliczeniową liczbę uczniów ogółem w roku bazowym (wskaźnik Up), a część oświatowa subwencji ogólnej (po odliczeniu rezerwy; SO) składa się z kwoty bazowej (SOA, ustalonej z uwzględnieniem tzw. finansowego standardu A obliczanego jako iloraz SO i Up), kwoty uzupełniającej (SOB, zwiększającej standard A, ustalonej według wag matematycznych P określonych dla grup uczniów o pewnych cechach) oraz kwoty na zadania pozaszkolne (SOC, ustalonej według przeliczeniowej liczby zadań w relacji do finansowego standardu A).

Część oświatowa subwencji ogólnej jest przekazywana jednostkom s.t. w dwunastu ratach miesięcznych, płatnych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń (rata za marzec uwzględnia tzw. trzynastkę); w razie nieterminowego przekazania, jednostce s.t. przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy dochodowej). Jeżeli część oświatowa subwencji ogólnej dla konkretnej jednostki s.t. została zawyżona, Minister Finansów zmniejsza ją o odpowiednią kwotę i odlicza z kolejnej raty kwotę nienależnie otrzymaną (ewentualnie wstrzymuje przekazywanie rat; jeśli dotyczy to subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy – minister zobowiązuje tę jednostkę do zwrotu do budżetu państwa nienależnej kwoty); w razie przekazania do systemu informacji oświatowej nieprawdziwych danych i wynikającego stąd zaniżenia części oświatowej subwencji ogólnej, jednostce s.t. nie przysługuje zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej (art. 37 ustawy dochodowej).

4. Art. 30a ust. 3 karty na tle innych przepisów kształtujących wynagrodzenie nauczycieli.

Karta reguluje status nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i innych publicznych instytucjach oświatowych. Status wymienionych kategorii pracowników jest jednakowy w całym kraju – w szczególności dotyczy to zasad nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, wymagań kwalifikacyjnych, stopni awansu i zasad awansowania, a także obowiązków. Karta nie różnicuje – na przykład w zależności od położenia szkoły lub innej instytucji oświatowej – wymienionych wyżej elementów określających status nauczycieli. Jednakże jednostki s.t. posiadają pewne kompetencje do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych dotyczących nauczycieli, w szczególności w zakresie nadawania stopni awansu oraz występowania z wnioskami o dokonanie oceny nauczycieli. Mogą one również, w wypadkach określonych w ustawie, przenieść nauczyciela bez jego zgody do innej szkoły lub nałożyć obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełniania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych.

Od czasu uchwalenia w 1982 r., karta poddawana była licznym nowelizacjom, w tym dostosowującym ją do zmiany ustrojowej państwa. Zasadnicze znaczenie przypisuje się nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2000 r.), która wprowadziła szereg zasadniczych zmian systemowych, w tym zmianę zasad wynagradzania nauczycieli. Przede wszystkim ustanowiono stały mechanizm waloryzacji płac nauczycielskich przez odniesienie średniego wynagrodzenia nauczycieli posiadających poszczególne stopnie do średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, które z kolei miało stanowić 82% kwoty bazowej określonej dla pracowników państwowej sfery budżetowej na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255).

Obecne zasady wynagradzania nauczycieli ukształtowane zostały głównie tą ustawą nowelizującą z 2000 r. Elementy decydujące o wysokości wynagrodzeń nauczycieli to: składniki wynagrodzenia, normy średniego wynagrodzenia dla każdego stopnia awansu oraz podstawa ich obliczenia – kwota bazowa określana corocznie w ustawie budżetowej.

W myśl art. 30 ust. 1 karty, wynagrodzenie nauczycieli składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy (z wyłączeniem świadczeń i dodatków socjalnych).

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków – odpowiednio – od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (art. 30 ust. 2 karty).

Art. 30 ust. 3 karty określa średnie wynagrodzenie nauczycieli (stanowiące sumę wszystkich wymienionych wyżej składników) na poszczególnych stopniach awansu, będące procentowym mnożnikiem kwoty bazowej, określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Od dnia 1 stycznia 2009 r. mnożnik ten wynosi dla: nauczyciela stażysty – 100%, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, nauczyciela dyplomowanego – 184%.

Podane wskaźniki procentowe w powiązaniu z mnożną – kwotą bazową, tworzą system kształtowania jednolitych gwarancji płacowych dla nauczycieli publicznych placówek oświatowych i zawierają w sobie mechanizm corocznego waloryzowania wynagrodzeń

nauczycieli (wraz ze wzrostem kwoty bazowej rośnie wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu).

Karta dzieli kompetencje w zakresie określania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli pomiędzy Ministra Edukacji oraz organy prowadzące szkoły – jednostki s.t. Kompetencje Ministra Edukacji w zakresie ustalania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli wynikają m. in. z art. 30 ust. 5, 7 i 7b, art. 32 ust. 4, art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2 karty, a jego podstawowym uprawnieniem jest coroczne ustalanie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli poszczególnych stopni awansu (art. 30 ust. 5 karty). W wyłącznej gestii samorządu pozostaje natomiast ustalanie wysokości składników wynagrodzenia mających związek z jakością świadczonej pracy, a więc wymagających oceny indywidualnych osiągnięć lub warunków pracy, a także szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw (por. B. Kłos, *Nauczyciele w zreformowanym systemie edukacji*, Studia BAS, nr 2(22)/2010, s. 103).

W myśl art. 30 ust. 6 karty, jednostka s.t., uwzględniając przewidzianą strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek poszczególnych dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania; 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia zasadniczego za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw; 3) wysokość i warunki wypłacania pozostałych składników wynagrodzenia, jeśli nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Swoboda jednostek s.t. została jednak przez ustawodawcę ograniczona, ponieważ każda z nich musi tak ukształtować treść regulaminów płac, by średnie wynagrodzenia nauczycieli (tj. wynagrodzenia zasadnicze ze wszystkimi dodatkami), na obszarze jej działania odpowiadały co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa wyżej.

Analiza przepisów karty prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadził złożoną, wielostopniową regulację zasad wynagradzania nauczycieli. Podstawowe zasady wyrażone są bezpośrednio w samej ustawie. Wiele kwestii szczegółowych zostało przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji, natomiast część istotnych zagadnień ustawodawca pozostawił do uregulowania – w regulaminach – jednostkom s.t. Należy przy tym zauważyć, że zakres regulacji ustawowej – a tym samym swobody regulacyjnej pozostawionej ministrowi i organom samorządu terytorialnego – jest różny w odniesieniu do poszczególnych składników wynagrodzenia.

Główną składową wynagrodzenia nauczyciela jest wynagrodzenie zasadnicze, które nie jest unormowane w ustawie. Karta zobowiązuje jednak Ministra Edukacji do corocznego określenia – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy (dalej: Minister Pracy) i po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja) – wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin (tzw. *pensum*) oraz sposobu udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Kwestię tę reguluje obecnie 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 wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181, ze zm.; dalej: rozporządzenie płacowe), które w tabelarycznym załączniku (ostatnio znowelizowanym w lipcu 2012 r.) podaje kwoty minimalne przysługujące nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu, w zależności od tytułu zawodowego (licencjata, magistra, innego) i posiadania

przygotowania pedagogicznego. Na przykład wynagrodzenie zasadnicze magistra z takim przygotowaniem wynosi 2265 zł, jeśli jest on zatrudniony jako nauczyciel stażysta, a 3109 zł, jeśli jest nauczycielem dyplomowanym. Ustawodawca celowo zdecydował o uregulowaniu przez ministra tylko stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego, pozostawiając tym samym jednostkom s.t. swobodę ustalania ich na poziomie wyższym. Wynika to wprost z art. 30 ust. 10 karty, w myśl którego jednostki s.t. mogą zwiększać środki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym – podwyższać minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, mogą też upoważniać dyrektorów szkół do przyznawania minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego wyższej od ustalonej rozporządzeniem, a nawet tej podwyższonej przez jednostkę s.t. (oczywiście w granicach ustalonego planu finansowego szkoły).

Karta przewiduje też dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny i funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy, jednak szczegółowo normuje tylko wysokość tego pierwszego (jako procent wynagrodzenia zasadniczego; art. 33 karty). W odniesieniu do niego organ samorządu terytorialnego nie może więc decydować ani o wysokości, ani też ustanawiać dodatkowych przesłanek jego przyznawania.

Karta nie normuje dodatku motywacyjnego, upoważniając Ministra Edukacji (również działającego w porozumieniu z Ministrem Pracy i po zasięgnięciu opinii Komisji) do określenia ogólnych warunków przyznawania go nauczycielom. Rozporządzenie płacowe przewiduje w § 6, że przesłankami przyznawania dodatku motywacyjnego są osiągnięcia dydaktyczne i wychowawczo-opiekuńcze, innowacyjność w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w prowadzenie zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 karty, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a także realizowanie zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez jednostkę s.t. priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. W konsekwencji, to do jednostki s.t. należy określenie zarówno stawek jak i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

Karta nie reguluje również zasad przyznawania dodatku funkcyjnego, natomiast rozporządzenie płacowe zawiera wykaz stanowisk (dyrektor lub wicedyrektor) oraz funkcji (wychowawca klasy, doradca metodyczny, nauczyciel-konsultant, opiekun stażu), których piastowanie do niego uprawnia. Oznacza to, że jednostka s.t. jest zobowiązana wymienionym w rozporządzeniu osobom wypłacać dodatek funkcyjny, ale ma pełną swobodę określenia jego wysokości.

Dodatek z tytułu warunków pracy przysługuje nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach (art. 34 ust. 1 karty), których obszerny wykaz zawiera rozporządzenie płacowe. Zgodnie z nim, pracą w trudnych warunkach jest na przykład: prowadzenie przez nauczycieli szkół górniczych zajęć praktycznych pod ziemią, prowadzenie zajęć dydaktycznych w szkołach przy zakładach karnych albo w klasach łączonych w szkołach podstawowych, a także zajęć dydaktycznych w języku obcym (§ 8). Pracą wykonywaną w warunkach uciążliwych jest natomiast między innymi praca z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi w stopniu lekkim albo z nieletnimi przebywającymi w zakładach poprawczych o wzmożonym nadzorze wychowawczym (§ 9). Również w tym wypadku do jednostki s.t. należy określenie stawek tego dodatku.

W art. 35 karty ustawodawca zdefiniował pojęcie godzin ponadwymiarowych (zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego *pensum*) oraz godzin doraźnych zastępstw (zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej *pensum*, realizowanych w zastępstwie nieobecnego nauczyciela; dalej zbiorczo: nadgodziny). Wynagrodzenie za nie wypłaca się według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Swoboda

jednostki s.t. jest więc tutaj nieco ograniczona, a ograniczenie to jest pochodną regulacji zawartych w karcie, rozporządzeniu płacowym i w jej własnym regulaminie.

Zgodnie z kartą, składnikami wynagrodzenia nauczyciela są również nagrody i inne świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku pracy (art. 30 ust. 1 pkt 4 karty). Ustawa reguluje zasady wypłacania nagród jubileuszowych (art. 47), przewiduje także wypłacanie nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 49), których kryteria przyznawania określa, w drodze rozporządzenia, Minister Edukacji. Oczywiście, poszczególne jednostki s.t. mogą wprowadzać w regulaminach inne rodzaje dodatków lub nagród, o ile uznają je za celowe, a ich wypłatę – za możliwą w ekonomicznych realiach.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że wysokość wynagrodzenia nauczyciela zależy od wielu czynników – nie tylko od posiadanego stopnia awansu, ale też od okresu zatrudnienia, wymiaru zajęć, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz wykonywania pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach. Na wysokość wielu składowych nauczycielskiego wynagrodzenia, mogących łącznie stanowić znaczącą część całkowitego wynagrodzenia danego nauczyciela, bezpośredni wpływ mają jednostki s.t. prowadzące szkoły. Może się zatem zdarzyć, że osoby o dokładnie takim samym „profilu zawodowym” (wykształcenie, stopień awansu, staż pracy itd.), zatrudnione w szkołach mieszczących się na terenie różnych jednostek s.t., będą otrzymywały różne wynagrodzenie. Ustawodawca zagwarantował jednak swoiste uśrednienie, wymagając, by średnie wynagrodzenie nauczycieli zatrudnionych w danej jednostce s.t. na kolejnych stopniach awansu odpowiadało przeciętnym wynagrodzeniom określonym w ustawie. Przepisy stanowią o „średnich” wynagrodzeniach, co oznacza, że w ramach jednej jednostki s.t. z dwóch nauczycieli posiadających ten sam stopień awansu jeden może otrzymywać wynagrodzenie niższe od średniego, drugi zaś wyższe, jednak średnie wynagrodzenie na danym stopniu awansu nie powinno być niższe od średniego wynagrodzenia określonego w karcie.

W bezpośrednim związku z treścią art. 30 ust. 3 oraz art. 30 ust. 6 karty pozostaje zaskarżony art. 30a. Przepis ten wprowadził mechanizm corocznej analizy wydatków poniesionych w danym roku kalendarzowym przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia nauczycieli. W praktyce umożliwia on dokonanie weryfikacji, czy fundusz wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (a nie płaca poszczególnego nauczyciela) w szkołach prowadzonych w danej jednostce s.t. został ustalony co najmniej na poziomie wymaganym przez ustawę (w art. 30 ust. 3 karty).

Stosownie do treści art. 30a karty oraz rozporządzenia sprawozdawczego, w procesie tym wyróżnia się następujące etapy: w terminie do 20 stycznia każdego roku, jednostka s.t. prowadząca szkołę przeprowadza analizę relacji wydatków poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym na wynagrodzenia nauczycieli do wysokości określonych kartą średnich wynagrodzeń oraz do średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu (art. 30a ust. 1 karty). Jeśli wynagrodzenia nauczycieli nie osiągnęły wymaganej karty średniej, jednostka s.t. ustala kwotę różnicy między poniesionymi wydatkami a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu oraz wynikających z karty średnich wynagrodzeń (art. 30a ust. 2 karty; dalej: kwota różnicy); kwota różnicy jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, za który należy się dodatek i powinna być wypłacona w terminie do 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczą obliczenia; wysokość dodatku uzupełniającego wypłacanego poszczególnemu nauczycielowi ustalana jest proporcjonalnie do okresu jego zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego (art. 30a ust. 3 karty); w terminie do 10 lutego roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczą

powyższe obliczenia, jednostka s.t. sporządza sprawozdanie dotyczące wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu w prowadzonych przez nią szkołach i placówkach, z uwzględnieniem wysokości kwoty różnicy (art. 30a ust. 4 karty). Sprawozdanie to, w terminie 7 dni od sporządzenia, powinno być przekazane regionalnej izbie obrachunkowej, organowi stanowiącemu jednostki s.t., dyrektorom szkół przez nią prowadzonych oraz związkowi zawodowemu zrzeszającym nauczycieli (por. art. 30a ust. 5 karty; sposób opracowywania sprawozdania określa, zgodnie z art. 30a ust. 7 karty, w drodze rozporządzenia Minister Edukacji).

Warto nadmienić, że dodatek uzupełniający nie jest uwzględniany jako składnik wydatków poniesionych przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do średnich wynagrodzeń wynikających z karty w roku, w którym został wypłacony (art. 30a ust. 6).

#### 5. Analiza zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawcy uznali, że przewidziany w zaskarżonym przepisie obowiązek wypłacenia nauczycielom przez jednostki s.t. dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń określonych kartą, jest niezgodny z wynikającą z art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą adekwatności udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań. Obowiązek ten wprowadzony został bowiem – jak argumentują – bez przekazania środków finansowych na jego realizację, co powoduje, że jednostki s.t. nie mogą prawidłowo i efektywnie wykonywać przypisanych im zadań publicznych, a to zaś dowodzi sprzeczności zaskarżonej normy z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Art. 167 Konstytucji reguluje podstawowe zasady dotyczące dochodów jednostek s.t. – ustrojodawca określił w nim generalnie zakres, w jakim partycypują one w dochodach publicznych (ust. 1 i 4), rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również ustanowił obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3).

Normy wyrażone w art. 167 Konstytucji stanowią emanację zasady samodzielności jednostek s.t. w aspekcie finansowym. Jej istotą jest zapewnienie im dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych zadań publicznych, przy pozostawieniu im – w ustawowym zakresie – swobody kształtowania wydatków (tak m.in. wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12 i 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119). W tym kontekście trzeba przypomnieć, że ustrojodawca nałożył na jednostki s.t. obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji), a to wymaga zapewnienia źródeł ich finansowania. Może się to odbywać w drodze ustanowienia podatków lub opłat stanowiących dochód samorządu, jak również przez zapewnienie przekazywania na rzecz jednostek s.t. części dochodów stanowiących wpływy budżetu państwa, w formie subwencji ogólnych bądź dotacji celowych (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Wskazany przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostkom s.t. „zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W myśl zaś art. 167 ust. 4 Konstytucji, „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. W przepisach tych ustrojodawca wyraził zasadę odpowiedniości dochodów jednostek s.t. do realizowanych przez nie zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu ich dochodów. Z jednej strony, poziom ten powinien zapewnić możliwość realizacji ogółu zadań, nałożonych na jednostki s.t. poszczególnych szczebli. Z drugiej strony, nie ma on charakteru statycznego – zmiany zadań jednostek s.t. wymagają

„odpowiednich” zmian w ich dochodach. Wyklucza to, co do zasady, możliwość przekazania jednostkom s.t. nowych zadań bez zapewnienia im środków na ich realizację, z drugiej jednak strony pozwala też na zmniejszenie dochodów jednostek s.t. w wypadku odjęcia im jakiegoś zadania.

5.2. Z zarzutów wnioskodawców wynika, że dokonując kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, należało udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zakwestionowana norma nakłada na jednostkę s.t. nowe zadanie publiczne, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, także na pytanie: czy powstała w związku z tym dysproporcja między zakresem zadań i dochodów gmin – uzasadnia zarzut naruszenia zasady adekwatności.

5.3. Odpowiadając na pierwsze z powyższych pytań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego, gwarantującego średnie nauczycielskie wynagrodzenia na poziomie wynikającym z art. 30 ust. 3 karty, nie może być zakwalifikowany jako nowe zadanie własne jednostek s.t. Argumentacja przedstawiona w tym zakresie przez wnioskodawców opiera się bowiem na fałszywym założeniu, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie noweli listopadowej jednostki s.t. nie miały obowiązku zapewnienia nauczycielom zatrudnionym w prowadzonych przez nie placówkach oświatowych średniego wynagrodzenia, określonego w karcie. Tymczasem powszechny system jednolitych gwarancji płacowych dla nauczycieli został – o czym była mowa wcześniej – wprowadzony już w roku 2002. Ustawodawca, wyposażając jednostki s.t. w prawo „swobodnego” kształtowania płac nauczycieli, ograniczył tę swobodę swoistym standardem płacowym, determinującym jednolitą w skali kraju, ustawowo gwarantowaną, płacę średnią. Obowiązek stosowania przepisów karty, w celu zapewnienia nauczycielom osiągnięcia co najmniej średniego wynagrodzenia, znajdował (i znajduje nadal) wyraźne źródło w art. 30 ust. 3 karty. Dodanie przez ustawodawcę zakwestionowanego przepisu niczego w tym zakresie nie zmieniło i nie spowodowało nowych, innych warunków kształtowania i gwarantowania płac średnich niż dotychczas obowiązujące (por. A. Klawenek, *Płace w Oświacie 2009. Komentarz do zmian w Karcie Nauczyciela i rozporządzeniach wykonawczych*, Warszawa 2009, s. 16). Wnioskodawcy zdają się nie dostrzegać zasadniczego powodu wprowadzenia instytucji dodatku uzupełniającego, którym było przymuszenie do przestrzegania obowiązujących od dawna przepisów tych jednostek s.t., które się od tego uchylały. *Rationem legis* tego rozwiązania prawnego stanowiło zobligowanie jednostek s.t. do pełnej realizacji zadań oświatowych, w tym do wypłaty wynagrodzeń nauczycieli na poziomie nie niższym niż ustawowo zagwarantowany na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

Z uzasadnienia projektu noweli listopadowej wynika, że – w ówczesnym stanie prawnym – uchylaniu się przez jednostki s.t. od obowiązku ustalania wysokości zależnych od nich składników wynagrodzenia (dodatków) na poziomie gwarantującym osiągnięcie wynagrodzeń w wysokości wynikającej z karty miało zapobiegać coroczne ustalanie przez nie regulaminów wynagrodzeń, co jednak nie przyniosło spodziewanych efektów. Coroczna zmiana regulaminów płacowych uruchamiała wprawdzie proces nadzoru sprawowanego przez wojewodę, ale nie przynosiło to poprawy w zakresie spełniania wymogu wynagrodzenia nauczycieli na poziomie wynikającym z karty. Potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (por. *Funkcjonowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli – kontrola koordynowana*, Warszawa 2008, s. 32-34).



W tych okolicznościach, ustawodawca zniósł obowiązek corocznego ustalania regulaminów wynagrodzeń, wprowadził natomiast obowiązek corocznej analizy wydatków ponoszonych przez jednostki s.t. na wynagrodzenia nauczycieli oraz wypłaty dodatku uzupełniającego w razie ziszczenia się przesłanek określonych w art. 30a karty. W uzasadnieniu projektu noweli listopadowej projektodawca wprost stwierdził, że „proponuje się (...) zastąpienie obowiązku corocznego ustalania regulaminu obowiązkiem dokonywania przez organy prowadzące coroczną analizę ponoszonych wydatków na wynagrodzenia (art. 30a). Płace nauczycieli są kształtowane samodzielnie przez jednostki s.t. (na poziomie nie niższym niż ustawowo określone płace średnie na poszczególnych stopniach awansu zawodowego)”. Przepis nakłada na organy wykonawcze jednostek s.t. obowiązek informowania o wysokości faktycznie ponoszonych wydatków na wynagrodzenia odpowiednio rad gmin, powiatów, sejmików województw, dyrektorów prowadzonych szkół i placówek oraz związków zawodowych zrzeszających nauczycieli. Ma to na celu zapewnić przejrzystość, czytelność i powszechność w zakresie sposobu realizacji przez dany samorząd głównego zadania własnego, jakim jest edukacja. W ocenie skutków regulacji wskazano też, że: „zmiana przepisów pozwoli na skuteczniejszą organizację realizacji zadań oświatowych sprawowanych przez jednostki samorządu terytorialnego” – (druk sejmowy nr 1231/VI kadencja).

Reasumując: ustanowienie prawa nauczycieli do otrzymania dodatku uzupełniającego oraz obowiązek jego wypłacania przez jednostki s.t. jest konsekwencją niespełniania przez część z nich wymogu zapewnienia poziomu wynagrodzeń nauczycieli określonego w karcie. Innymi słowy, konieczność wypłaty dodatku uzupełniającego nie powstaje, jeśli jednostka s.t. prawidłowo wywiązuje się ze swoich obowiązków, wynagradzając nauczycieli w sposób spełniający ustawowe wymogi.

Mając na uwadze konieczność zagwarantowania wypłaty wynagrodzeń na poziomie wynikającym z karty, ustawodawca wprowadził też mechanizm kontroli sprawowanej przez regionalną izbę obrachunkową, do której jednostka s.t. ma obowiązek przedkładać coroczne sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, z uwzględnieniem kwoty różnicy.

Wnioskodawcy pomijają okoliczność, że adresatami zaskarżonej regulacji są wyłącznie te jednostki s.t., które z różnych przyczyn nie wypłacały nauczycielom średnich wynagrodzeń w wysokości wynikającej z karty. Kwestionowana regulacja nie obciąża zatem finansowo wszystkich jednostek s.t., a dotyczy tylko tych spośród nich, które nie w pełni realizują przepisy karty dotyczące wynagrodzeń nauczycieli. Celem przepisu jest bowiem uniknięcie sytuacji, w której płace nauczycieli określonego stopnia awansu w którejś jednostce s.t. nie osiągną średniego poziomu gwarantowanego kartą.

W świetle przedstawionych argumentów, nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawców, że zagwarantowanie nauczycielom średniego poziomu wynagrodzeń przez wypłacanie im dodatku uzupełniającego stanowi nowe zadanie jednostek s.t. Bezsporne jest, że obowiązek zapewnienia nauczycielom wynagrodzeń o określonej średniej wysokości istniał od roku 2002, a więc na długo przed wejściem w życie noweli listopadowej. Dopiero brak realizacji ustawowych nakazów dotyczących średniego wynagrodzenia nauczycieli przez niektóre jednostki s.t. spowodował konieczność wprowadzenia przepisów wymuszających przestrzeganie tego obowiązku.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nałożenie mocą zaskarżonego przepisu na jednostki s.t. obowiązku wypłacania nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego dodatku uzupełniającego nie może być traktowane jako nałożenie nowego zadania własnego.

5.4. Niezależnie od stwierdzenia, że na podstawie zaskarżonego przepisu nie doszło do nałożenia na jednostki s.t. nowych zadań, nie można zaprzeczyć temu, że

obowiązek wypłacania nauczycielom wynagrodzeń na określonym kartą poziomie (w tym dodatku uzupełniającego) wywołuje w sferze ich finansów skutki istotne z punktu widzenia zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem odnieść się także do drugiego ze wskazanych uprzednio problemów, tj. problemu dysproporcji między zakresem zadań i dochodów jednostek s.t. w kontekście zarzutu naruszenia zasady adekwatności.

Analizując ten zarzut, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę kontekst normatywny, który tworzy ustawa oświatowa, normująca szczegółowo zadania jednostek s.t. w dziedzinie edukacji oraz ich kompetencje w tym zakresie. W myśl przepisów tej ustawy, do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i innych jednostek oświatowych. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek realizować zadania oświatowe polegające na zapewnieniu kształcenia, wychowania i opieki, w prowadzonych przez nich szkołach i placówkach. Jednostka samorządu terytorialnego, która prowadzi daną szkołę lub placówkę, odpowiada za jej działalność. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują nadzór nad działalnością prowadzonych przez siebie szkół i placówek w zakresie spraw finansowych i administracyjnych.

Szczegółowa regulacja zasad finansowania zadań oświatowych jednostek s.t. uregulowana jest w odrębnych przepisach, do których odsyła art. 5a ust. 1 ustawy oświatowej. Przepisy te zawarte są przede wszystkim w dochodowej oraz w aktach wykonawczych w postaci wydawanych corocznie, na podstawie art. 28 ust. 6 ustawie dochodowej, rozporządzeń ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, które określają szczegółowy podział środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie oświaty.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek s.t. Dochodami jednostek s.t. są, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy dochodowej, dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Realizacja zadań oświatowych przez gminę jest jej zadaniem własnym, ale przeznaczone na ten cel dochody własne gminy są uzupełniane przez państwo w postaci ustalonej corocznie w ustawie budżetowej części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 27 ustawy dochodowej.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona między poszczególne jednostki s.t. zgodnie z ogólną dyrektywą wyrażoną w art. 28 ust. 5 ustawy dochodowej, z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi.

Zapewnienie jednostkom s.t. środków na realizację zadań oświatowych, o których mowa w art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej (czy art. 30 ust. 8 karty), nie oznacza gwarancji, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Zadania oświatowe stanowią obligatoryjne zadania własne gmin. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, samodzielnie i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych. Art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej podkreśla samodzielność jednostek s.t. przy wykonywaniu zadań określonych w ustawie oświatowej, w których realizacji państwo

jedynie wspiera samorząd, a nie wyręcza go. Jednostki s.t. zachowują przy tym daleko idącą swobodę, zwłaszcza przy określaniu wysokości i sposobu podziału subwencji, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyrok z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

5.4.1. Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja następuje oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze możliwe jest ustalenie takiego standardu, ponieważ jest on względny. Ta względność powoduje trudności z ustaleniem poziomu środków adekwatnego do zadań jednostek s.t. Trybunał Konstytucyjny odwołał się do poglądów wyrażonych w doktrynie prawnej, zgodnie z którymi, „normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań” (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa*, [w:] W. Konieczny red., *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005, s. 73-74).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu „odpowiedniości” (adekwatności) udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych. Rozważania dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawowe skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek s.t., z pozostawieniem tego samego zakresu zadań (np. wspomniany wyrok o sygn. K 20/00 i wyroki z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57), jak i nałożenia nowych zadań przy pozostawieniu niezmiennego poziomu dochodów (np. wyroki z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Istotne jest przy tym, że to na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, iż w następstwie nałożenia nowych zadań albo zmniejszenia poziomu dochodów doszło do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji: „Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań (por. wyrok z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Jeszcze bardziej kategoryczne stanowisko w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. K 43/07, wskazując, że „do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku regulacji prawnych zwiększających udział gmin w dochodach publicznych ze względu na nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowań (...) Skoro ustawodawca nie przewidział specjalnych źródeł finansowania wypłaty odszkodowań (...) znaczy to, że gminy powinny wygospodarować odpowiednie środki na ten cel z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne”.

5.4.2. Powracając na grunt rozpoznanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż pogląd wnioskodawców, że subwencja oświatowa miałaby być wyłącznym źródłem finansowania wynagrodzeń nauczycieli, jest nietrafny i niezgodny z zasadami finansowania samorządów, przyjętymi w ustawie dochodowej. Środki niezbędne na

realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są nie w subwencji, ale w ogólnym źródle finansowania samorządowych zadań własnych, czyli dochodach jednostek s.t. Dysponowanie zaś przez jednostki s.t. dochodami własnymi jest traktowane jako niezbędny warunek samodzielności finansowej samorządów terytorialnych (zob. W. Miemiec, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2/2010, s. 52). Gwarancje państwa w ramach środków budżetowych dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania innych własnych środków na realizację zadań oświatowych i na faktycznie wypłacane wynagrodzenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawcy, zarzucając niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie mogą ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody z tytułu subwencji oświatowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na finansowanie podległych im placówek oświatowych.

Podstawę stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów danej jednostki s.t. W analizowanym wypadku takich dysproporcji stwierdzić jednak nie można. Wnioskodawcy ograniczyli się jedynie do zarzutu, że zobowiązanie ich przez ustawodawcę do wypłaty dodatku uzupełniającego „narusza ich interesy majątkowe”, co nie uzasadnia tezy o dysproporcji środków do zadań. Również powołana przez wnioskodawców konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych, celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wypłaty dodatku uzupełniającego, ma charakter na tyle ogólny, że nie może świadczyć o sprzeczności zaskarżonej regulacji z zasadą adekwatności. Z materiałów dostarczonych przez wnioskodawców wynika, że niektóre jednostki s.t. otrzymywały część oświatową subwencji ogólnej w wysokości pokrywającej nawet 90% kosztów wykonywania zadań oświatowych (po uwzględnieniu ukształtowania wynagrodzeń nauczycieli na poziomie wynikającym z karty).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że sam fakt, iż dochody jednostek s.t. nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z tym wzorcem kontroli, nie może ograniczać się do wykazania, że dochody jednostek s.t. nie wystarczają na pełną realizację wszystkich zadań publicznych, ale powinien przedstawić argumenty wskazujące na istotną dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (tak wyroki z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37 oraz o sygn. K 20/00), czego w tej sprawie nie wykazano.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że domniemanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie zostało obalone, co przesądziło o uznaniu art. 30a ust. 3 karty za zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5.4.3. Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie przy tym sprawę z trudności finansowych wielu gmin, o niższych niż przeciętne dochodach, w których wydatki na oświatę pochłaniają znaczną część własnych dochodów, kosztem realizacji innych zadań publicznych. Wynika to jednak z trudnej ogólnej sytuacji finansowej państwa (złego stanu finansów publicznych) i nie przekłada się na ocenę konstytucyjności ustawowego obowiązku finansowania przez jednostki s.t. ich obowiązkowego zadania własnego, jakim jest kształcenie dzieci i młodzieży.

Trybunał zauważa również, że wiele argumentów przytoczonych przez wnioskodawców na poparcie zaskarżenia dotyczy nie tyle zaskarżonego przepisu o

dotatku uzupełniającym, ile narzucenia przez kartę wszystkim jednostkom s.t., niezależnie od ich specyfiki oraz poziomu ich łącznych dochodów, sztywnych, jednakowych dla wszystkich szkół i placówek publicznych, zasad wynagradzania nauczycieli, co często stawia je w sytuacji konieczności zwolnienia z pracy części nauczycieli, aby pozostałym zapewnić wynagrodzenie zgodne z kartą. Jest to niewątpliwie bardzo poważny i realny problem, jednakże nie został on objęty przedmiotem zaskarżenia.

6. Umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i powoduje w tym zakresie konieczność umorzenia postępowania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawcy w żaden sposób nie wyjaśnili, na czym miałyby polegać niezgodność art. 30a ust. 3 karty z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Przedstawione we wnioskach wypowiedzi nie pozwalają bowiem zrekonstruować zarzutów wnioskodawców dotyczących naruszenia tych wzorców kontroli. Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawcy w tym zakresie nie dopełnili – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z powyższym postępowanie w odniesieniu do art. 2 i art. 7 Konstytucji jako wzorców kontroli zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.