

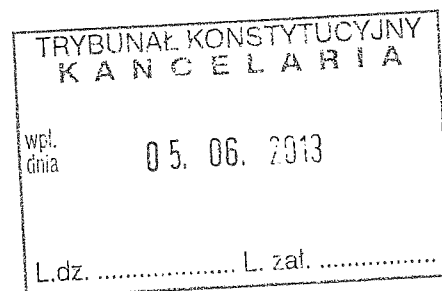


MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

DP-0235-1/1006/13/MS

Warszawa, 2013-06-05

Sygn. akt K 13/10



**Pan  
Andrzej Rzepliński  
Prezes  
Trybunału Konstytucyjnego**

*Szanowny Panie Prezede!*

Po zapoznaniu się z materiałami sprawy K 13/10, w tym z wnioskami Rad Miejskich: w Chrzanowie, Inowrocławiu i Zatorze o stwierdzenie niezgodności art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela z Konstytucją RP, wnoszę o uznanie, iż zaskarżony przepis:

- *jest zgodny z art. 2 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji,*
- *nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji*

Uzasadnienie

Przedmiotem rozpoznania przez Trybunał są połączone wnioski: Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej w Inowrocławiu oraz Rady Miejskiej w Zatorze. Wspólnym mianownikiem ww. wniosków jest kwestionowany przepis - art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela oraz wzorce kontroli, a to art. art. 2, art. 7, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

## I. Przedmiot zaskarżenia.

Kwestionowany przepis ma następującą treść: Kwota różnicy, o której mowa w ust. 2, jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy, w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i wypłacana w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy, w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, zapewniając osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3, w danej jednostce samorządu terytorialnego, dla którego wyliczono kwotę różnicy”. W takim jak przytoczony kształcie, przepis obowiązuje od 16 grudnia 2009 r.; w poprzednim jego brzmieniu (określonym ustawą zmieniającą Kartę z dnia 21 listopada 2009 r.) inny był jedynie termin wypłaty – wcześniejszy o miesiąc, ale konstrukcja dodatku była identyczna.

Dla odczytania pełnej normatywnej treści art. 30a ust. 3 celowe jest sięgnięcie jeszcze do innych przepisów Karty. Warto przywołać te, najbardziej charakterystyczne dla instytucji dodatku uzupełniającego. Zaskarżony przepis odwołuje się wprost do art. 30a ust. 2, który określa okoliczności „uruchamiające” mechanizm realizowania dodatku uzupełniającego; te okoliczności formułuje się następująco: „W przypadku nieosiągnięcia w roku podlegającym analizie wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego ustala kwotę różnicy między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia w danym roku w składnikach o których mowa w art. 30 ust. 1, a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustalonych w danym roku”. Analizie wspomnianej przez przytoczony wyżej przepis poświęcony jest art. 30a ust. 1 stanowiący, iż „W terminie do dnia 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przeprowadza analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego”.

Specyficzna dla dodatku jest kontrola jego wypłacania, a właściwie ewentualnego zaistnienia warunków do jego wypłacania przez m.in. regionalne izby obrachunkowe - dotyczy tego art. 30a ust. 5.

Reasumując, jako przedmiot kontroli Wnioskodawcy wskazali tylko jeden przepis Karty – art. 30a ust. 3, ale choć oczywiście istotny, to nie oddaje on pełnej charakterystyki instytucji dodatku uzupełniającego.

## II. Wzorce kontroli i zarzuty.

Główny, a przede wszystkim budzący najmniej wątpliwości co do swojej treści zarzut, to naruszenie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis art. 167 ust. 1 stanowi, iż „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Z kolei w ust. 4 stwierdza się, iż „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Przyglądając się cytowanym przepisom łatwo dostrzec, iż ten drugi wynika logicznie z pierwszego i stanowi integralną treść zasady adekwatności (zamiennie „odpowiedniości”), która głosi, iż udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego musi być tak ukształtowany, aby odpowiadał nałożonym na te jednostki zadaniom; zasada ta ma charakter absolutny, a więc wymaga, by stosunek odpowiedniości istniał też w przypadku zwiększenia zadań, czy kompetencji.

Wnioskodawcy zarzucili, iż zapewniony im przez państwo udział w dochodach przestaje już być odpowiedni, jeżeli przychodzi im realizować zadanie polegające na wypłacaniu dodatku uzupełniającego. Problem dodatku został jednak przedstawiony w szerszym kontekście – finansowania zadań oświatowych w ogóle. I tak na przykład Miasto Inowrocław wykazało poniesienie wydatków na świadczenia dla pracowników przedszkoli szkół podstawowych i gimnazjów za 2009 r. w kwocie 43 mln. 934 tys. 147 zł., w tym 255. 447 zł. z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego. Na, jak to określiło Miasto, zadania subwencionowane wydano 42 mln. 847 tys. 818 zł. Tymczasem kwota subwencji wyniosła 32 mln. 227 tys. 288 zł. We wniosku podkreślono, że „[...] Miasto zmuszone było wyłożyć z własnych dochodów kwotę różnicy”. Podobna sytuacja dotyczyła roku 2010.

Miasto Inowrocław zwróciło też uwagę, iż zadośćuczynienie ustawowym wymogom w zakresie wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli w 2009 r. spowodowało ograniczenia w realizacji innych zadań własnych.

W uzupełnieniu wniosku (złożonego w 2010 r.) Miasto Inowrocław przedstawiło wyliczenia z lat 2010-2013, w których ukazywano dysproporcję pomiędzy kosztami „zadań subwencionowanych” a wysokością subwencji. Nadwyżkę kosztów „zadań subwencionowanych” nad kwotą subwencji Miasto finansowało z własnych dochodów.

Gmina Chrzanów także zaakcentowała zbyt małą kwotę subwencji w stosunku do wydatków oświatowych. I tak, w 2009 r. „[...] subwencja oświatowa przekazana Gminie Chrzanów wyniosła 21 662 976,00 zł., natomiast wydatki oświatowe oraz dotacje wyniosły 27 271 522, 93 zł.” W efekcie „[...] kwota subwencji nie pokrywa więc realnych wydatków na oświatę, które to wydatki w wymiarze przekraczającym subwencję pokrywa Gmina Chrzanów ze środków własnych”. W dalszym ciągu wywodu stwierdzono, iż „[...] kwota 1 052 230 zł. będąca wartością wypłaty dodatku uzupełniającego, obciąża wyłącznie dochody własne Gminy. Powyższe, w ocenie Gminy Chrzanów, uzasadnia zarzut, iż „Ustawodawca w żaden sposób nie urealnił subwencji wprowadzając wymóg wypłaty dodatku uzupełniającego, mimo iż obowiązek wypłaty nałożył ustawą. W odniesieniu do nauczycieli przedszkoli, którzy także zostali objęci obowiązkiem wypłaty dodatku uzupełniającego sytuacja jest tym bardziej rażąca, iż na utrzymanie przedszkoli Gmina nie uzyskuje subwencji [...]”.

Gmina Zator (K-9) przedstawiła następującą kalkulację dla uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady adekwatności. „Planowana kwota dochodów na zadania subwencionowane to 7.363.330, 00 zł. Z uwagi na planowaną kwotę subwencji oświatowej na 2010 r., w wysokości 7.038.029, 00 zł. [...] Gmina zmuszona będzie wyłożyć z własnych dochodów kwotę różnicy, tj. 325.310,00 zł., deficyt ten zwiększy się dodatkowo o kwotę z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego [...]”.

Art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten wzorzec kontroli jest odnoszony przez Wnioskodawców do różnych sytuacji. Jako mieszczący w swojej treści zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa jest konfrontowany z sytuacją zaskoczenia poprzez ukształtowanie nowego stanu prawnego nowelizacją Karty Nauczyciela wprowadzającą instytucję dodatku uzupełniającego. Ale głównym punktem odniesienia dla ww. wzorca jest inny, czy inne stany rzeczy. Raz naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej będzie to, że wypłata dodatku uzupełniającego odbywa się kosztem realizacji innych zadań, a więc z pokrzywdzeniem podmiotów, które mogłyby na realizacji tych zadań skorzystać. Innym zaś razem, Wnioskodawcy podkreślają, że niesprawiedliwe, choć tu stanowisko Wnioskodawców nie jest zbyt precyzyjne, jest to, iż wynagrodzenie nauczycieli, w zakresie objętym dodatkiem, nie jest wypracowane i stanowi jakiś przywilej niezwiązany ze świadczeniem pracy i jej zakresem..

Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu). Takie postępowanie ustawodawcy (zwykłego), który uchwała przepisy naruszające konstytucyjne gwarancje z art. 167 Wnioskodawcy traktują jako sprzeczne z przytoczoną zasadą legalizmu.

III. Zarzuty naruszenia Konstytucji przez kwestionową regulację są niezasadne.

Na wstępie warto zauważyć, wspomniano już o tym, że przedmiotem zaskarżenia jest tylko art. 30a ust. 3 Karty; jest to przepis, bardzo istotny wprawdzie, ale dla przedstawienia całej instytucji dodatku uzupełniającego i systemu kontroli jego wypłacania, niezbędne jest odwołanie się do innych jeszcze przepisów Karty. Jakie to przepisy, wskazane zostało wyżej, przy charakteryzowaniu przedmiotu zaskarżenia. A zatem, jak się wydaje, skierowanie zarzutów tylko przeciwko art. 30a ust. 3 Karty, jest niewystarczające dla osiągnięcia zamierzonego przez Wnioskodawców skutku, polegającego na wydaniu przez Trybunał wyroku eliminującego z porządku prawnego instytucję dodatku uzupełniającego. Trybunał bowiem nie może, z urzędu, wyjść poza granice zaskarżenia.

Geneza zaskarżonego przepisu.

Dla zrozumienia idei (konstrukcji) dodatku uzupełniającego, trzeba sięgnąć do jeszcze innych przepisów, uczyniono to na wstępie niniejszego pisma, ale przede wszystkim do uzasadnienia projektu nowelizacji (druk sejmowy Nr 1231 z 29 października 2008 r.). Ze wzmiankowanego dokumentu dowiedzieć się można, że proponowane rozwiązania polegały na:

- zniesieniu obowiązku corocznego ustalania regulaminów wynagrodzeń przez organy prowadzące będące jednostkami samorządu terytorialnego (zmiana art. 30 ust. 6 i uchylenie art. 30 ust. 6b);
- zastąpieniu ww. obowiązku obowiązkiem dokonywania przez organy prowadzące corocznej analizy ponoszonych wydatków na wynagrodzenia i wprowadzeniu obowiązku kontroli w danej jst. przez regionalną izbę obrachunkową wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli (dodanie art. 30a i 30b).

Przedstawione zmiany nie wzięły się z jakiegoś przypadkowego pomysłu i nie były też eksperymentowaniem w sferze konstrukcji wynagrodzeń nauczycielskich – były skutkiem częstego uchylania się jednostek samorządu terytorialnego od ustalania wynagrodzeń na poziomie co najmniej wynikającym z art. 30 ust. 3 i 4 Karty. Kwestionowana nowelizacja wpisuje się w proces reagowania władzy publicznej na nieprawidłowości w realizacji przez jst. obowiązku ustalania wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przez przepisy płacowe (rangi ustawowej). Pierwsza interwencja została podjęta jeszcze 2005 r. i polegała na zobowiązaniu organów prowadzących będących jednostkami samorządu terytorialnego do corocznego ustalania regulaminów wynagrodzeń. Miało to służyć uruchomieniu procesu nadzoru legalnościowego sprawowanego nad jst. (w zakresie wynagradzania nauczycieli) przez wojewodę. To rozwiązanie jednak nie sprawdziło się – nie osiągnięto bowiem stanu wypłacania wynagrodzeń na poziomie co najmniej wynikającym z przepisów Karty. Konsekwencją tego niepowodzenia było właśnie wprowadzenie m.in. instytucji dodatku uzupełniającego. Krytycy tej instytucji zarzucają jej odejście od kształtowania wynagrodzeń na poziomie samorządu na rzecz jakiegoś centralnego sterowania wynagrodzeniami. Taki zarzut jest jednak chybiony, bo chodzi tu tylko o podniesienie na wyższy poziom (ustawy) gwarancji płacowych, które na poziomie niższym (regulaminów ustalanych przez jst.) okazały się niewystarczające.

Przechodząc do problematyki zarzutu naruszenia zasady adekwatności, należy podkreślić, iż Wnioskodawcy, jak się wydaje utożsamili nową regulację z nałożeniem nowego zadania wymagającego zabezpieczenia na to środków finansowych. Takie utożsamienie jest błędne. Jak to wyżej opisano nowelizacja nie zmieniła obowiązku wypłacania przez jst. wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie zapewnionym ustawą (art. 30 ust. 3) – ten obowiązek był aktualny i w poprzednim stanie prawnym, ani nie podwyższyła standardów wynagrodzeń. Nie zaistniały zatem okoliczności, które dają podstawę do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji: nie mamy tu bowiem do czynienia z nowym zadaniem i nowym obciążeniem finansowym jst.

Asumpt do skierowania wniosków do Trybunału dało wprawdzie wprowadzenie nowej regulacji dotyczącej dodatków uzupełniających, ale z uwagi na eksponowanie okoliczności, iż kwota subwencji jest niższa niż wysokość wydatków na zadania oświatowe, należy poświęcić temu zagadnieniu więcej miejsca. W literaturze przedmiotu (np. Budżet państwa i samorządów decentralizacja – oświata pod red. Teresy Lubińskiej; wyd. Difin), można przeczytać, iż sama zasada adekwatności jest przedmiotem wielu dyskusji zarówno wśród

teoretyków jak i praktyków samorządowych. Wiąże się to ze zróżnicowaną, często subiektywną oceną właściwej wielkości przekazywanych środków finansowych. Autorzy ww. pracy stwierdzają również, że zaawansowanie badań nad finansami samorządowymi jest zbyt małe, aby jednoznacznie określić, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania usługi czy wykonania zadania (najlepiej w oparciu o jakiś standard, którego określenie jest samo w sobie trudnym wyzwaniem), a gdzie zaczyna się niedostrzeżenie możliwości oszczędności i racjonalnego wykonywania zadań lub zwykły lobbying. Reasumując, oznacza to, że nie wypracowano dotychczas na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych dla oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań”.

O ogólności zasady adekwatności, w podobnym co w wyżej wzmiankowanej publikacji duchu, wypowiada się też Wiesława Miemieć w pracy „Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych” (wyd. Kolonia Limited 2005). Autorka podkreśla, iż „Prawidłowa realizacja tej zasady wymaga więc ustalenia kryteriów stanowiących przesłanki do określenia roszczenia, według którego można określić siłę dochodową jednostki samorządu terytorialnego, a także jej finansowe zapotrzebowanie. Te ważne zagadnienia pozostawiono jednak ustawodawstwu zwykłemu. W Konstytucji brakuje bowiem nie tylko zobiektywizowanych sposobów wyliczenia tych wartości, ale nawet kryteriów, według których należałoby je wyliczyć”. Autorka stawia też otwarte pytanie, „[...] czy pojęcie odpowiedniości użyte przez prawodawcę oznacza przekazanie dochodów publicznoprawnych gminie w wysokości umożliwiającej sfinansowanie zadań gmin w skali całego państwa, czy też przepis ten (art. 167 – przyp. mój) powinien być odnoszony jako podstawa roszczenia do sytuacji indywidualnej gminy.”

Ostrych konturów zasadzie adekwatności nie wytycza też Trybunał Konstytucyjny w tym sensie, że nie wiąże on jej rozumienia z przyznaniem na konkretne zadanie określonej puli środków finansowych. Trybunał stoi na stanowisku (vide np. wyrok z 28 czerwca 2001 U 8/00), że zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzona jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych. Z istoty zadania własnego wynika bowiem, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o sposobie realizacji zadania i jego finansowania. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w

zespole cech, które pozwalają łączyć samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywanie zadania. Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych – należy rozumieć zatem takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania zadania w całości z pozostałych dochodów własnych albo do odstąpienia od wykonywania tego zadania. Trybunał zauważa, że gwarancja z art. 167 nie może być absolutyzowana, bo system finansów gminy jest elementem składowym nie tylko systemu finansów samorządu terytorialnego, ale szerzej – systemu finansów publicznych. Dlatego też zakres konstytucyjnego pojęcia odpowiedniości powinien być relatywizowany do możliwości całego systemu finansów publicznych.

Właściwe będzie też przytoczenie tym miejscu ugruntowanego orzecznictwem stanowiska Trybunału, że podział dochodów pomiędzy państwo a samorządy należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy. Stąd, gdy przedmiotem sporu jest zarzut, że przewidziano niewystarczające środki, to rozstrzygnięcie to nie należy do Trybunału.

W świetle przytoczonych wypowiedzi teoretyków finansów samorządowych i Trybunału Konstytucyjnego, jasne jest, że z faktu, iż kwota subwencji jest niższa niż koszty finansowania zadań oświatowych nie można wyprowadzać automatycznie wniosku o braku odpowiedniości w rozumieniu art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. A na istnieniu takiej dysproporcji Wnioskodawcy opierają swoje zarzuty. Państwo, zgodnie z art. 30 ust. 8 Karty, gwarantuje środki na wynagrodzenia nauczycieli w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednocześnie nakładając na samorządy pewne obowiązki. Stąd samorządy muszą tak kształtować swoją politykę wydatkową wobec nauczycieli, aby zagwarantować minimum tzw. średnie wynagrodzenie nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. (art. 30 ust 3 Karty). Od tego czy w ciągu roku, w danym samorządzie, nauczyciele w grupie awansu osiągną poziom średniego wynagrodzenia zależy czy muszą wypłacać dodatek uzupełniający. Odpowiednie dostosowanie regulaminów JST oraz monitorowanie wydatków na wynagrodzenia może uchronić przed wypłatą dodatków uzupełniających. Poniżej przedstawiono porównanie kwot różnicy (ze sprawozdań



tworzonych na podstawie art. 30a ust. Karty) w gminach Chrzanów, Zator i mieście Inowrocław z samorządami, tego samego typu i podobnej liczbie uczniów:

**Tab. 1a Porównanie miasta Inowrocław do innych samorządów tego samego typu i o podobnej liczbie uczniów w 2012 r.**

nazwa JST	I. uczniów szkół prowadzonych przez JST	dodatek uzupełniający [zł]	relacja dod. uzupeł. do wydatków poniesionych na wynagrod.
M. Inowrocław	6 099	-33 225	0,1%
M. Stargard Szczeciński	6 057	0	0,0%
M. Tomaszów Mazowiecki	5 857	-81 493	0,2%

Zródło: dane o liczbie uczniów na podstawie danych z SIO, wg. stanu na dzień 30 września 2012, dodatek uzupełniający na podstawie danych ze sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy

**Tab. 1b Porównanie gminy Chrzanów do innych samorządów tego samego typu i o podobnej liczbie uczniów w 2012 r.**

nazwa JST	I. uczniów szkół prowadzonych przez JST	dodatek uzupełniający [zł]	relacja dod. uzupeł. do wydatków poniesionych na wynagrod.
Chrzanów	3 829	-664 196	3,1%
Grodzisk Mazowiecki	3 992	0	0,0%
Września	4 110	-15 657	0,1%

Zródło: dane o liczbie uczniów na podstawie danych z SIO, wg. stanu na dzień 30 września 2012, dodatek uzupełniający na podstawie danych ze sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy

**Tab. 1c Porównanie gminy Zator do innych samorządów tego samego typu i o podobnej liczbie uczniów w 2012 r.**

nazwa JST	I. uczniów szkół prowadzonych przez JST	dodatek uzupełniający [zł]	relacja dod. uzupeł. do wydatków poniesionych na wynagrod.
Zator	839	-9 024	0,2%
Łasin	944	-21 604	0,4%
Osieczna	910	-1 614	0,03%
Płoty	956	0	0,0%

Zródło: dane o liczbie uczniów na podstawie danych z SIO, wg. stanu na dzień 30 września 2012, dodatek uzupełniający na podstawie danych ze sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy

Z powyższego zestawienia kwot dodatku uzupełniającego wynika, że część samorządów w ogóle go nie wypłacała w 2012 r., a część wypłacała go w niewielkiej wysokości. W skali kraju udział dodatku uzupełniającego do wydatków poniesionych na wynagrodzenia wyniósł w 2012 r. 0,8%, natomiast w gminach łącznie udział ten wyniósł 1,3%. W gminie Inowrocław i Zator udział dodatku uzupełniającego do wydatków na wynagrodzenia jest znacznie niższy niż średnio w kraju, jedynie w Gminie Chrzanów jest wyższy i wynosi 3,1%.

Analizując dane ze sprawozdań przekazywanych przez samorzady terytorialne do RIO można zaobserwować, że w ciągu ostatnich lat, w przypadku gmin Inowrocław i Zator kwota dodatku uzupełniającego sukcesywnie spada, rośnie natomiast wysokość nadpłat ponad średnie wynagrodzenie nauczycieli (tabela 2a, 2c).

**Tab2a. Zestawienie dla miasta Inowrocław**

Rok	dodatek uzupełniający	nadpłata ponad średnie wynagrodzenie	Razem
2009	-216 701	99 880	-116 821
2010	-470 016	220 333	-249 683
2011	-70 942	251 409	180 467
2012	-33 225	127 319	94 094

Zródło: dane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy.

**Tab2c. Zestawienie dla gminy Zator**

Rok	dodatek uzupełniający	nadpłata ponad średnie wynagrodzenie	Razem
2009	-186 366	5 796	-180 570
2010	-192 612	4 928	-187 684
2011	-3 473	63 301	59 828
2012	-9 024	56 735	47 711

Zródło: dane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy.

Z tabeli 2a i 2c wynika, że kwota dodatku uzupełniającego w latach 2009 – 2012 w gminie Inowrocław i Zator spadła odpowiednio o 95% i 85%. Ponadto obie te gminy na niektórych stopniach awansu zawodowego nauczycieli wykazywały konieczny do wypłacenia dodatek uzupełniający natomiast na pozostałych wykazywały nadpłaty ponad średnie wynagrodzenie nauczycieli. A w dwóch ostatnich latach suma nadpłat przekroczyła nawet kwotę dodatku uzupełniającego. Można więc wnioskować, że obydwie gminy podjęły próbę dostosowania polityki wydatków oświatowych w taki sposób aby zagwarantować poziom średnich wynagrodzeń nauczycieli.

W przypadku gminy Chrzanów, kwota dodatku uzupełniającego koniecznego do wypłacenia w kolejnych latach spadała i rosła na przemian (tabela 2b). Ostatecznie w roku 2012

wysokość dodatku uzupełniającego jest o 26% niższa niż w roku 2009. W tym okresie wzrost wydatków poniesionych na wynagrodzenie nauczycieli w gminie Chrzanów zwiększył się o ok. 14%. W konsekwencji relacja dodatku uzupełniającego do wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli w latach 2009 – 2012 spadła z 4,7% do 3,1%.

**Tab2b. Zestawienie dla gminy Chrzanów**

Rok	dodatek uzupełniający	nadpłata ponad średnie wynagrodzenie	Razem
2009	-895 275	21 614	-873 661
2010	-345 386	91 345	-254 041
2011	-430 407	33 542	-396 866
2012	-664 196	39 624	-624 572

Zródło: dane na podstawie sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągania wysokości średnich wynagrodzeń, dane nie zawierają pochodnych pracodawcy.

Poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych jest konsekwencją podejmowanych przez te jednostki szeregu decyzji w zakresie systemu organizacji szkolnictwa w swojej jednostce np. liczba szkół, liczba oddziałów w poszczególnych typach szkół oraz liczba uczniów w poszczególnych oddziałach, liczby (ale też struktury w podziale na stopnie awansu zawodowego) zatrudnionych w szkołach / placówkach nauczycieli, regulaminów wynagradzania nauczycieli na terenie danej jednostki. Największa część wydatków samorządów na edukację kierowana jest na wynagrodzenia.

Analizując dane przekazywane w sprawozdaniach z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli można zauważyć, że minimalne wydatki na wynagrodzenia nauczycieli jakie powinny być wypłacane w niektórych samorządach, o podobnej liczbie uczniów, są niższe niż w gminie Chrzanów, np. w Grodzisku Mazowieckim o 16%, w gminie Września o 8%, przy czym w obu gminach liczba uczniów w szkołach publicznych jest nieznacznie wyższa niż w gminie Chrzanów. Podobna sytuacja występuje dla miasta Inowrocławia, w mieście Stargard Szczeciński minimalne wydatki na wynagrodzenia są o 7% niższe, w mieście Tomaszów Mazowiecki o 2% niższe. W przypadku gminy Zator, minimalne wydatki na wynagrodzenia nauczycieli są o 9% wyższe niż w gminie Osieczna, i o 2,8% wyższe, niż w gminie Płoty.

Ze sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli przekazywanych do RIO wynika, że minimalne wydatki na wynagrodzenia nauczycieli (bez pochodnych pracodawcy), w latach 2009 -2012, w trzech omawianych gminach rosły (tabela 3). I tak odpowiednio w gminie Inowrocław minimalne wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wzrosły o 17%, w gminie Chrzanów - o 12% i w gminie Zator zwiększyły się o 11%.

**Tabela 3. Minimalne wydatki, które powinny zostać poniesione na wynagrodzenia nauczycieli zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy KN [tys. zł]**

nazwa JST	2009	2010	2011	2012
M. Inowrocław	29 299	30 656	32 626	34 284
Chrzanów	19 838	20 163	20 818	22 276
Zator	4 422	4 702	4 762	4 926

Źródło: dane na podstawie danych ze sprawozdań przekazywanych przez JST do RIO dotyczących osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń (bez pochodnych pracodawcy).

Należy tutaj zauważyć że minimalne wydatki jakie powinien ponieść samorząd na wynagrodzenia nauczycieli, zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, obejmują również wydatki na wynagrodzenia nauczycieli przedszkoli, na których nie jest naliczana subwencja oświatowa.

W tym samym okresie wzrastała wysokość części oświatowej subwencji ogólnej przyznanej tym gminom. W latach 2009 – 2012 kwota subwencji oświatowej na ucznia wzrosła w gminie Inowrocław o 29%, w gminie Chrzanów o 24% i w gminie Zator o 25%. Poniżej przedstawiono (tabela 4) kwoty subwencji na ucznia.

**Tabela 4. Kwota części oświatowej subwencji oświatowej na ucznia [zł]**

Nazwa JST	2009	2010	2011	2012
M. Inowrocław	4 612	5 111	5 496	5 970
Chrzanów	5 334	5 861	6 271	6 641
Zator	6 707	7 200	7 915	8 359

Warto zauważyć że w gminie Zator nawet przy uwzględnieniu wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych, udział minimalnych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli bez pochodnych pracodawcy (wg sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli) w kwocie części oświatowej subwencji ogólnej oscyluje wokół 65%. Dla porównania w skali kraju udział ten stanowi ok. 74%.

Z danych ze sprawozdań budżetowych Rb wynika, że wydatki na oświatę w omawianych samorządach w kolejnych latach sukcesywnie rosną, jednakże udział wydatków na zadania oświatowe w stosunku do ich dochodów zmniejszył się odpowiednio:

- w gminie Chrzanów z 32% w 2009 r. do 28% w 2012 r.
- w gminie Zator z 38% w 2009 r. do 31% w 2012 r.
- w gminie Inowrocław z 32% w 2009 r. do 31% w 2012 r.

Dla porównania łącznie we wszystkich gminach w kraju udział wydatków na zadania oświatowe w stosunku do ich dochodów zmniejszył się z 39,0% w 2009 r. do 38,4% w 2012 r., tj. o 0,6 punktu procentowego.

Przytoczone powyżej dane ze sprawozdań przekazywanych do RIO i sprawozdań Rb pokazują, że w omawianych samorządach wydatki na edukację w ostatnich latach rosną, wraz

z nimi rosną też ich dochody, w tym część oświatowa subwencji ogólnej. Jednocześnie w każdym z tych trzech samorządów, w latach 2009 – 2012, spadła liczba uczniów, i tak w gminie Inowrocław o 10%, w gminie Chrzanów o 3% i gminie Zator o 16% (liczba uczniów przyjęta na podstawie danych z SIO przyjętych do podziału części oświatowej subwencji ogólnej).

Jednocześnie ze stworzeniem gwarancji odpowiedniej wysokości środków na realizację zadań oświatowych, zostały zapewnione mechanizmy uwzględniające zakres zadań oświatowych realizowanych przed jednostki samorządu. Jednym z nich jest sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej, który następuje na podstawie algorytmu określanego w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

W celu doprecyzowania sposobu mierzenia skali zadań oświatowych i dostosowania do nich wysokości subwencji, ww. rozporządzenie uzależnia tę wysokość od liczby uczniów przeliczeniowych otrzymanej przez zastosowanie zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów (wychowanków) i określonych typów i rodzajów szkół oraz wskaźnika  $D_i$  korygującego, uwzględniającego stopnie awansu zawodowego nauczycieli.

Zaprezentowane tu dane w ujęciu porównawczym i historycznym tylko potwierdzają, iż Wnioskodawcy nie udowodnili, że nie mogą realizować nałożonych na nich obowiązków w zakresie finansowania wynagrodzeń nauczycielskich, ani że nie mają na to odpowiednich środków. Przy czym odpowiedniość w rozumieniu art. 167 nie oznacza, iż część oświatowa subwencji ogólnej, a taka rolę zdają się jej przypisywać Wnioskodawcy, ma służyć pokryciu realnych wydatków na oświatę.

Warto podkreślić jeszcze, iż kwestia dodatku uzupełniającego została nawet w jakiś sposób zmarginalizowana, bo posłużyła jako swoisty pretekst do krytyki systemu finansowania zadań oświatowych w ogólności. Uzasadniając zarzuty Wnioskodawcy, jak wspomniano, bardzo silnie akcentowali, że kwota subwencji nie pokrywa wydatków na oświatę, ale nie jest to materia będąca przedmiotem zaskarżenia. Przedmiotem zaskarżenia jest jedynie przepis wzmacniający gwarancje wypłaty wynagrodzeń nauczycielskich zgodnie z Kartą.

Nie jest trafny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Wejście w życie zaskarżonego przepisu nie było żadnym zaskoczeniem w sferze finansowej dla samorządów; przepis ten nie nakładał bowiem na samorzady nowych obciążeń wydatkowych. Dlatego też nie może być mowy o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowiącego przez to państwo prawa.

Była już o tym mowa, że zasada urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 jest rozumiana przez Wnioskodawców specyficznie, m.in. tak, że ma stać na przeszkodzie sytuacji, w której wypłata dodatków uzupełniających powodowałaby ograniczenie realizacji innych zadań jst. Rzecz jednak w tym, że to nie zaskarżony przepis dotyczący dodatku nakłada na jst. obowiązek finansowy; on tylko jest instrumentem wymuszającym realizację już istniejącego, wynikającego z innych, nie zaskarżonych przepisów Karty obowiązku płacowego jst. wobec nauczycieli. Można też powiedzieć, że ograniczenie innych, pozaoświatowych zadań, jeżeli miałoby ono miejsce, jak twierdzą Wnioskodawcy, nie jest skutkiem stosowania przepisów o dodatku uzupełniającym, lecz skutkiem niestosowania przepisów regulujących średnie wynagrodzenia nauczycielskie. Czyli „sprawcami” naruszenia zasady sprawiedliwości z art. 2 Konstytucji byłby tu nie kto inny, tylko samorzady. Warto też dostrzec, nie po raz pierwszy zresztą, że takie postępowanie jednostki samorządu terytorialnego, która w imię realizacji jakiegoś zadania ogranicza, czy nawet rezygnuje z realizacji innego zadania, pozostaje i tak pod ochroną art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zasada równości z art. 32 Konstytucji nie została wskazana jako wzorzec kontroli. Jednakże Wnioskodawcy równość w rozumieniu konstytucyjnym, nietrafnie, wiążą z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. I z punktu widzenia tak rozumianego art. 2 kwestionują, to że za sprawą instytucji dodatku nauczyciele otrzymują wynagrodzenie „niewypracowane”. Żeby wykazać bezzasadność tego zarzutu wystarczy odwołać się do wcześniejszych argumentów: otóż to jst. poprzez nieosiągnięcie średnich wynagrodzeń, do czego zobowiązują je przepisy Karty (nie te które są przedmiotem zaskarżenia), powodują sytuację, która jest krytykowana jako naruszenie zasady równości.

Art. 7 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli bo Wnioskodawcy błędnie przyjmują, że dotyczy on sytuacji ustanowienia prawa, które narusza przepisy Konstytucji, w tym te, które określają zasady finansowania zadań samorządów opisane w art. 167 Konstytucji. Art. 7 mógłby być powołany, gdyby w procesie legislacyjnym organy władzy publicznej naruszyły prawo – nic takiego nie miało jednak miejsca.

Z przytoczonych względów wnoszę jak na wstępie.

Pozwolę sobie wskazać, jako osoby reprezentujące mnie, w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie:

Panią Annę Chrościcką – Dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym,

Pana Grzegorza Pochopnia – Dyrektora Departamentu Analiz i Prognoz,

Pana Macieja Strójwasa - radcę prawnego w Departamencie Prawnym MEN.

*2 porażkami*



Krystyna Szumilas