

WYROK

z dnia 14 kwietnia 2003 r.

Sygn. akt K 34/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Mirośław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem z wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2003 r., wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o zbadanie zgodności: art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 22, poz. 291 i Nr 122, poz. 1323, z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 144, poz. 1615 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 240, poz. 2052) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rada Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, uchwałą z 21 marca 2002 r., postanowiła skierować do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pismem z 8 kwietnia 2002 r., wniesionym w wykonaniu wymienionej uchwały, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przedstawiło stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 72, poz. 657.

W ocenie wnioskodawcy art. 30 ust. 6 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela prowadzi do sytuacji, w której nauczyciele w różnych jednostkach samorządu terytorialnego otrzymują te same składniki wynagrodzenia, ale w różnej wysokości. Realizacja zaskarżonego przepisu jest źródłem zróżnicowania statusu materialnego nauczycieli wykonujących swój zawód w różnych miejscowościach. Nauczyciele znajdujący się w identycznej sytuacji, a więc wykonujący pracę w tych samych warunkach, w tym samym wymiarze godzin, posiadający te same kwalifikacje i stopień awansu zawodowego, otrzymują niejednokrotnie rażąco odmienne wynagrodzenie.

Zdaniem wnioskodawcy zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w zależności od wykonywania pracy w różnych jednostkach samorządu terytorialnego narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Zaskarżony przepis prowadzi ponadto do naruszenia zasady równości poprzez niesprawiedliwe zróżnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 października 2002 r. wyraził pogląd, że art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis nie wprowadza żadnych różnic w traktowaniu nauczycieli. Upoważniania jedynie organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego do określenia niektórych składników wynagrodzenia. Zasadnicze wynagrodzenie określa ustawa, która zawiera również gwarancje, że dodatki nie mogą być niższe niż to wynika z odpowiednich unormowań zawartych w Karcie Nauczyciela. Wprawdzie w konsekwencji takiego unormowania może dochodzić do zróżnicowania wynagrodzenia nauczycieli o porównywalnych kwalifikacjach, to jednak – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – inna jest sytuacja nauczyciela zatrudnionego w dużym mieście lub małej wsi, w gminie „bogatej” lub takiej, która ma kłopoty z niezbędnym wyposażeniem szkoły, oraz w miejscowości mającej trudności z pozyskaniem wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej. Wystarczającą przesłanką dla zachowania konstytucyjności omawianego przepisu jest gwarancja, że wynagrodzenie zasadnicze jest jednakowe i jego wysokość zależy od posiadanych kwalifikacji, zaś dodatki nie mogą być niższe, od określonych w Karcie Nauczyciela.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na fakt, że ingerencja ustawodawcy, polegająca na nakazie stosowania we wszystkich szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego dodatków w takiej samej wysokości, oznaczałaby ograniczenie samorządności gmin.

3. W piśmie z 7 marca 2003 r. Prezes Rady Ministrów wskazał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, może spowodować skutki nie przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 235, poz. 1981). Ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, prowadziłoby do konieczności odgórnego ustalania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu wszystkich składników wynagrodzenia nauczycieli oraz ich wysokości. Skutki finansowe orzeczenia mogłyby być znacznie wyższe w przypadku przyjęcia zasady, iż wynagrodzenie miesięczne nie może być niższe od dotychczasowego miesięcznego wynagrodzenia. Jednostki samorządu terytorialnego, w których dodatki są ustalone obecnie na poziomie wyższym niż byłyby określone centralnie, miałyby trudności ze zbilansowaniem niezbędnych środków na wynagrodzenia dla nauczycieli w swoich budżetach i związku z tym występowałyby z roszczeniami o przyznanie dodatkowych środków z budżetu państwa. Prezes Rady Ministrów zwrócił ponadto uwagę, że według

wyliczeń Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określają średnio 5% wynagrodzenia gwarantowanego przez państwo.

4. Pismem z 28 marca 2003 r. stanowisko w sprawie zajęła Minister Edukacji Narodowej i Sportu. Wniesiono o uznanie, iż art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W stanowisku wskazano, że art. 30 ust. 6 ustawy nie może być rozpoznawany w sposób wyizolowany, gdyż stanowi on jeden z elementów systemowej regulacji dotyczącej wynagradzania nauczycieli. Zwrócono uwagę, że na średnie wynagrodzenia nauczycieli składają się składniki przesądzone co do wysokości przepisami tej ustawy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych a także składniki, co do których szczegółowe zasady ich przyznawania i wysokość nie zostały określone w tych przepisach. Do pierwszego rodzaju składników wynagrodzeń nauczycielskich należą wynagrodzenia zasadnicze oraz inne składniki wynagrodzenia przewidziane w art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela; do drugiego dodatki ustalane przez samorzady w oparciu o przepis art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Ustawa w art. 30 ust. 2 przesądza, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego jest uzależniona od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a kryteria te znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w wydawanym przez ministra właściwego ds. oświaty rozporządzeniu. Odrębnie natomiast określone są w ustawie kryteria przyznawania dodatków. Wysokość dodatków, w myśl art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, jest uzależniona od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy, wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska oraz trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunków pracy. Samorząd określa w drodze regulaminu wysokości stawek oraz warunki przyznawania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy. Zdaniem Minister Edukacji Narodowej zakres spraw przekazanych samorządom do regulacji obejmuje wyłącznie składniki wynagrodzenia mające związek z jakością świadczonej pracy, powierzeniem dodatkowych zadań lub warunkami pracy a zatem składniki, co do zasady, wyłącznie o charakterze ocennym i zindywidualizowanym wymiarze. Ale i w tym zakresie jednostka samorządu terytorialnego nie ma pełnej dowolności. Zobowiązana jest bowiem, określając wysokość dodatków, zrealizować obowiązek ustalenia ich wysokości pod kątem osiągnięcia (w łącznym rozliczeniu z uwzględnieniem wynagrodzenia zasadniczego i innych składników przesądzonych ustawowo), co najmniej średniego wynagrodzenia (art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela).

Wobec powyższego, zdaniem Minister Edukacji Narodowej i Sportu, wnioskodawca niezgodnie z treścią art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, powołuje kryteria różnicowania wynagrodzenia zasadniczego jako argument służący kwestionowaniu prawa do różnicowania przez samorzady wysokości zupełnie innych składników wynagrodzenia, tj. dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy. Zaskarżony art. 30 ust. 6 ustawy w ogóle nie ma bezpośredniego związku z posiadaniem stopniem awansu zawodowego, posiadaniem kwalifikacjami, czy realizowanym wymiarem godzin.

W stanowisku wskazano dodatkowo, że samorzady, ze względu na normy zawarte w ustawie (m.in. art. 30 ust. 3 i 4), określają w regulaminach składniki wynagrodzeń nauczycielskich stanowiące średnio 5% łącznego wynagrodzenia nauczycielskiego. Nie jest zatem możliwe istotne zróżnicowanie płacy nauczyciela przez wspomniane dodatki. Zdaniem Minister Edukacji Narodowej i Sportu skoro ustawa określa kwotowo wysokość średnich gwarantowanych przez państwo wynagrodzeń nauczycieli oraz przesądza o wysokości i szczegółowych zasadach wypłacania 95% wysokości średniego wynagrodzenia, to zróżnicowanie aktami prawa miejscowego wysokości dodatków w ramach średniego wynagrodzenia jest wyłącznie pochodną kompetencji samorządu

terytorialnego wynikających z wykonywania przezeń zadań organu prowadzącego szkołę, w tym kompetencji do podejmowania suwerennych decyzji w zakresie organizacji pracy i zatrudniania nauczycieli.

Z powyższych przyczyn, Minister wyraziła opinię, że art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela jest w pełni zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji i w żaden sposób nie narusza zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawie 14 kwietnia 2003 r. przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Minister Edukacji Narodowej i Sportu podtrzymali wcześniejsze pisemne stanowiska oraz zawarły w nich argumentację.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wystąpiło z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu głównie ze względu na fakt, że większość nauczycieli nie osiąga poziomu średniego wynagrodzenia określonego w ustawie – Karta Nauczyciela. W ocenie wnioskodawcy sytuacja ta spowodowana jest nieprawidłowościami w stosowaniu art. 30 ust. 6 ustawy przez jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu wnioskodawca kwestionuje przekazanie samorządowi terytorialnemu kompetencji do określania niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli. W jego ocenie uznanie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela za niezgodny z Konstytucją spowoduje, że organy państwa wprowadzą, zgodnie z inicjatywą obywatelską, regulację centralizującą kompetencje do określania składników wynagrodzeń nauczycielskich i prześlą je Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Minister Edukacji Narodowej i Sportu stwierdzili, że ewentualne nieprawidłowości w stosowaniu art. 30 ust. 6 ustawy przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą stanowić o niekonstytucyjności tego przepisu. Przekazanie kompetencji do określenia dodatków w regulaminach ustanawianych przez jednostki samorządu terytorialnego umożliwi negocjowanie zasad ich wypłacania na szczeblu lokalnym – z nauczycielami, których dane normy będą dotyczyć. Ponadto nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wydawania regulaminów, o których mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela działa mobilizująco na samorządy, które częściej poszukują dodatkowych środków na zapewnienie wyższych dodatków niż gwarantowane przez budżet państwa na podstawie ustawy. Norma ta jest więc korzystna dla nauczycieli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych kwestionuje zgodność art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.) z konstytucyjną zasadą równości.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zgodności aktu normatywnego z zasadą równości wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Zasada równości, polega bowiem na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być

traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.

W drugiej kolejności należy rozstrzygnąć, czy prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną. Jeżeli takie różnicowanie ma miejsce to stanowi ono odstępstwo od zasady równości. W razie wprowadzenia takich odstępstw należy dalej zbadać, czy spełnione zostały warunki różnicowania podmiotów podobnych, wynikające z Konstytucji. Różnicowanie jest bowiem dopuszczalne, jeżeli zostały dochowane trzy wymogi. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny, interpretując art. 32 ustawy zasadniczej, zwracał uwagę, że „żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyrok z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01 OTK ZU nr 7/2001, s. 1080).

Zasada równości może stanowić podstawę oceny nie tylko tych przepisów, które ustanawiają różnicowania określonych podmiotów, ale również regulacji, które – przekazując uprawnienia prawodawcze – dopuszczają w sposób wyraźny lub dorozumiany różnicowanie określonych podmiotów. Ustawodawca przekazując kompetencje prawodawcze do stanowienia regulacji, które mogą różnicować podmioty podobne, powinien jednocześnie wyznaczyć granice swobody regulacyjnej w taki sposób, aby zapobiec ustanawianiu różnicowań, które nie spełniają przedstawionych wyżej kryteriów.

2. Unormowania dotyczące wynagrodzeń nauczycieli ulegały kilkakrotnie zmianom w ostatnich latach. Zaskarżony przepis został wprowadzony ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239). Wszedł w życie 6 kwietnia 2000 r. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 128, poz. 1404, Nr 154, poz. 1795) zmienia jego brzmienie. Nowa regulacja miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., jednak ustawa z 22 listopada 2002 r. odsunęła dzień wejścia w życie wymienionych zmian do 1 stycznia 2004 r. W konsekwencji zaskarżony przepis nadal obowiązuje.

Zmiany wprowadzone ustawą z 24 sierpnia 2001 r. objęły m.in. art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela, zaskarżony przez wnioskodawcę. Kompetencje prawodawcze, które należały dotychczas do organów samorządu terytorialnego, zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, który ma wydać odpowiednie rozporządzenie w porozumieniu z właściwymi ministrami. Ustawodawca uchylił kompetencję organów gminy do normowania w drodze regulaminów określonych spraw związanych z wynagradzaniem nauczycieli. Organy gminy nie będą mogły korzystać z kompetencji, która przysługuje im obecnie.

3. Ocena zasadności zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę wymaga analizy podstawowych zasad systemu wynagradzania nauczycieli, przewidzianych w ustawie z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Karta Nauczyciela reguluje status nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i innych

instytucjach publicznych. Ustawa reguluje status wymienionych kategorii osób w sposób jednolity dla całego kraju – w szczególności dotyczy to zasad nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, wymagań kwalifikacyjnych, stopni awansu zawodowego i zasad awansowania, a także obowiązków. Ustawa nie przewiduje różnicowania – w zależności od położenia szkoły lub innej instytucji oświatowej – wymienionych wyżej elementów określających status nauczycieli. Z drugiej strony organy samorządu terytorialnego posiadają pewne kompetencje do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych dotyczących nauczycieli, w szczególności w zakresie nadawania stopni awansu zawodowego oraz występowania z wnioskiem o dokonanie oceny nauczycieli. Mogą one również w przypadkach określonych w ustawie przenieść nauczyciela bez jego zgody do innej szkoły lub nałożyć obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach i na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych.

W myśl przepisów ustawy Karta Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli składa się z kilku składników:

- 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.

Ustawa stanowi, że wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy, wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska oraz trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunków pracy. Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowi 82% kwoty bazowej określonej dla pracowników państwowej sfery budżetowej na podstawie art. 5 pkt 1 lit. a) i art. 6 ust. 1 pkt 2 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 ze zm.), ustalonej corocznie w ustawie budżetowej. W myśl art. 30 ust. 4 ustawy, średnie wynagrodzenie pozostałych nauczycieli stanowi dla:

- 1) nauczyciela kontraktowego – 125%,
- 2) nauczyciela mianowanego – 175%,
- 3) nauczyciela dyplomowanego – 225%

wynagrodzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 3, tj. wynagrodzenia nauczyciela stażysty. Należy wyjaśnić, że przedstawiony przepis art. 30 ust. 4 wszedł w życie z dniem 1 października 2002 r.

W myśl art. 30 ust. 5 ustawy, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określa, w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego: wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, szczegółowe zasady zaszeregowania, sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego, wykaz stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Z kolei kwestionowany przez wnioskodawcę art. 30 ust. 6 ustawy stanowi:

„Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, oraz za godziny doraźnych zastępstw,

3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach, w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się z wynagrodzenia zasadniczego i składników, o których mowa w pkt 1-3, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4”.

Odrębna regulacja przewidziana została dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej. W myśl art. 30 ust. 7 ustawy, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z właściwymi ministrami, uwzględniając wysokości średniego wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33, a także szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w przepisach ustawy lub w odrębnych przepisach.

Szczególne zasady wynagradzania zostały przewidziane dla nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych, zatrudnionych na stanowiskach, na których wymagane są kwalifikacje pedagogiczne, w: urzędach organów administracji rządowej, kuratoriach oświaty, specjalistycznej jednostce nadzoru, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz okręgowych komisjach egzaminacyjnych, organach sprawujących nadzór pedagogiczny nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi. Wymienionym nauczycielom oprócz wynagrodzenia zasadniczego przysługują dodatki: za wysługę lat, motywacyjny oraz służbowy. Ich wysokość określa w rozporządzeniu Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca przewidział złożone, wielostopniowe unormowanie zasad wynagradzania nauczycieli. Podstawowe zasady wynagradzania nauczycieli zostały uregulowane bezpośrednio w ustawie. Szereg kwestii szczegółowych zostało przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Niektóre kwestie bardziej szczegółowe zostały z kolei przekazane do unormowania przez właściwe organy samorządu terytorialnego w formie regulaminów. Należy przy tym zauważyć, że zakres unormowań ustawowych, a tym samym zakres swobody regulacyjnej pozostawiony ministrowi i organom samorządu terytorialnego jest różny dla różnych składników wynagrodzenia.

Karta Nauczyciela przewiduje wypłacanie dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego i funkcyjnego oraz dodatku za warunki pracy. Określa szczegółowo wysokość dodatku za wysługę lat. W odniesieniu do tego dodatku organ samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do ustalania jego wysokości, ani przesłanek jego przyznawania.

Odmienne charakter mają unormowania dotyczące dodatku za warunki pracy. W myśl art. 34 ust. 1 ustawy dodatek ten przysługuje nauczycielom pracującym w trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach. Do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, należy określenie, w drodze rozporządzenia, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy. Z kolei minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania, określa, w drodze rozporządzenia, wykaz prac wykonywanych w warunkach szkodliwych dla

zdrowia. Do organu samorządu terytorialnego należy natomiast określenie stawek tego dodatku.

Ustawa nie reguluje zasad przyznawania dodatku funkcyjnego. Wykaz stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Organ gminy posiada w tym przypadku kompetencję do określenia zarówno stawek jak i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

W ustawie nie są również uregulowane zasady wypłacania dodatku motywacyjnego. Do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, należy określenie ogólnych warunków przyznawania nauczycielom tego dodatku. W konsekwencji, także w tym przypadku organ gminy posiada kompetencję do określenia zarówno stawek jak i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

Ustawa definiuje pojęcie godzin ponadwymiarowych oraz stanowi, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe wypłaca się według stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Do organu samorządu terytorialnego należy w tym przypadku określenie szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, a także za godziny zastępstw doraźnych.

W myśl przepisów ustawy, składnik wynagrodzenia stanowią ponadto nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy. Ustawa reguluje zasady wypłacania nagród jubileuszowych, przewiduje także wypłacanie nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, tryb i kryteria przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. Organy samorządu terytorialnego mogą natomiast wprowadzać w wydawanych regulaminach jeszcze inne rodzaje nagród.

Analizując przepisy ustawy, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przewiduje określenie minimalnych stawek tylko dla części składników wynagrodzenia – dla wynagrodzenia zasadniczego, a w konsekwencji również dla dodatku z tytułu wysługi lat. W pozostałym zakresie ustawa wyznacza jedynie normy średniego wynagrodzenia. Przed dniem 1 października 2002 r. obowiązywały jedynie normy średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, a od tego dnia – również dla pozostałych stopni awansu służbowego. Ustawodawca wymaga, aby średnie wynagrodzenie (złożone z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw) na danym obszarze odpowiadało średnim wynagrodzeniom określonym w ustawie. Taka regulacja wyznacza ogólną sumę środków przeznaczonych na wynagrodzenia w danej jednostce samorządu terytorialnego, a jednocześnie pozostawia dość szeroki zakres swobody co do sposobu podziału tych środków. W konsekwencji organy gminy, wyznaczając szczegółowe zasady ustalania określonych składników wynagrodzeń, mogą wprowadzić różnicowania wysokości wynagrodzeń nauczycieli na obszarze swojej właściwości. Jednocześnie ustawa pozostawia szerszy zakres swobody w zakresie ustalania zasad wynagradzania na poziomie wyższym niż średnie normy wynagrodzeń określone w ustawie. Art. 30 ust. 10 Karty Nauczyciela stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły mogą zwiększyć wysokość środków na wynagrodzenia nauczycieli ponad poziom gwarantowany przez państwo. W praktyce dodatkowe składniki wynagrodzenia, których wysokość określają jednostki samorządu terytorialnego, mogą stanowić znaczącą część całkowitego wynagrodzenia wypłacanego nauczycielom. Takie

rozwiązanie może prowadzić do zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli, którzy posiadają identyczne kwalifikacje identyczny stopień awansu służbowego i świadczą pracę o jednakowej wartości, ale pracują w różnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Zaskarżony przepis nie ustanawia bezpośrednio unormowań w zakresie wynagrodzeń, przyznaje natomiast organom samorządu terytorialnego kompetencję do unormowania, w określonym zakresie, szczegółowych zasad wynagradzania nauczycieli, które mogą być różne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego. Z tego względu nie można zgodzić się z poglądem wnioskodawcy, że regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie jest sama w sobie formą różnicowania wysokości wynagrodzeń.

Zakwestionowane unormowania dopuszczają natomiast różnicowanie wysokości wynagrodzeń nauczycieli.

4. W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma kontekst normatywny, który tworzy ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.). Ustawa ta normuje szczegółowo zadania jednostek samorządu terytorialnego 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. Natomiast ich kompetencje w sprawach dydaktyczno-wychowawczych zostały ograniczone. Ustawa powierza sprawowanie nadzoru pedagogicznego organom administracji rządowej – kuratorom, a także – w określonym w ustawie zakresie – właściwym ministrom. Jednostki samorządu terytorialnego mogą występować w wymienionych sprawach z wnioskami do dyrektora szkoły lub placówki i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Wystąpienie takie nie ma charakteru wiążącego dla adresata. Organ prowadzący szkołę lub placówkę, a w zakresie działalności dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, mogą ingerować w działalność szkoły lub placówki wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

Zadania organów prowadzących szkoły określa także ustawa – Karta Nauczyciela. W myśl art. 29 ust. 1 tej ustawy organ prowadzący szkołę obowiązany jest zapewnić szkole podstawowe warunki do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

5. Oświata publiczna jest częścią służby publicznej. Jednocześnie, jak wspomniano wyżej, ustawodawca reguluje w sposób jednolity dla całego kraju istotne elementy statusu nauczyciela. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wspólną cechą istotną uzasadniającą wspólne traktowanie jest fakt posiadania przez nauczyciela określonego stopnia awansu zawodowego oraz wykonywanie pracy tej samej jakości w tych samych warunkach i na tym samym stanowisku. Zaskarżony przepis dopuszcza różnicowanie nauczycieli posiadających tę wspólną cechę istotną. Nasuwa się pytanie, czy zakres różnicowań wyznaczony przez ustawę odpowiada przedstawionym wyżej kryteriom dopuszczalnego różnicowania podmiotów podobnych.

Ustawodawca, dążąc do realizacji określonych celów społeczno-gospodarczych, może wykorzystywać instrumenty polityki płacowej. Realizacja określonych,

usprawiedliwionych celów może wymagać różnicowania wysokości wynagrodzeń – w ramach ogólnych zasad obowiązujących dla całego kraju – w oparciu o różne kryteria, w tym także w oparciu o kryterium terytorialne. Co więcej, ustawodawca, powierzając jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań w zakresie oświaty, może również wyposażyć te jednostki w odpowiednie instrumenty polityki płacowej, niezbędne dla realizacji powierzonych zadań, stosownie do miejscowych potrzeb i warunków. Oznacza to, że organy samorządu terytorialnego mogą uzyskiwać określone kompetencje w zakresie ustalania wynagrodzeń nauczycieli, a co za tym idzie, za dopuszczalne należy uznać wynikłe stąd nieuniknione różnicowanie wysokości wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, ale wyłącznie w granicach określonych w ustawie i w zakresie koniecznym dla realizacji powierzonych zadań. Organy samorządu terytorialnego nie mogą skutecznie realizować zadań z zakresu edukacji publicznej, nie dysponując odpowiednimi instrumentami polityki płacowej.

Nie podlega dyskusji, że różnicowanie podmiotów podobnych, stanowiące konsekwencję zaskarżonego przepisu, znajduje podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Zaskarżony przepis, przekazując organom samorządu terytorialnego unormowanie określonych zagadnień z zakresu wynagradzania nauczycieli, ma bowiem umożliwić skuteczną realizację zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w dziedzinie edukacji publicznej. Jako podstawę konstytucyjną można zatem wskazać art. 166 Konstytucji. Przyjęte rozwiązania urzeczywistniają zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma kwestia, czy dopuszczone przez ustawodawcę różnicowania pozostają w racjonalnym związku z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na pytanie to należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Dopuszczenie różnicowania wysokości wynagrodzeń jest niezbędne dla realizacji zadań publicznych powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie edukacji. Również waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Znaczenie zadań publicznych w dziedzinie edukacji uzasadnia powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji prawodawczych, które mogą w konsekwencji doprowadzić do zróżnicowania nauczycieli posiadających ten sam stopień awansu zawodowego i wykonujących pracę tej samej jakości.

6. Wnioskodawca wskazuje jako jedną z podstaw kontroli art. 2 Konstytucji, wyrażający nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Analiza uzasadnienia wniosku przedstawionego przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych prowadzi do konkluzji, że wnioskodawca upatruje naruszenia zasady sprawiedliwości w ustanowieniu niesprawiedliwych różnicowań nauczycieli. Należy w związku z tym zauważyć, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. Ogólna konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej została skonkretyzowana w szeregu norm konstytucyjnych bardziej szczegółowych, m.in. w zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną. Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie powołał art. 2 Konstytucji w sentencji wyroku. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia

naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w szczegółowych przepisach konstytucyjnych.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.