

# ANALIZA LOKALNYCH REGULAMINÓW PŁACOWYCH NAUCZYCIELI

Artur Klawenek



## Spis treści:

### 1. Wstęp

- 1.1. Głębokie reformy a przewlekłość procesów transformacji ustrojowej
- 1.2. Strategie i ich realizacja

### 2. Finansowanie zadań oświatowych a wynagrodzenia nauczycieli

### 3. System wynagradzania nauczycieli jako element urzeczywistniania rozstrzygnięć ustrojowych państwa

- 3.1. Samorząd terytorialny to podmiot państwa demokratycznego, którego istnienie warunkuje przekształca sferę idei demokratycznych w realny udział jednostki w społeczeństwie obywatelskim
- 3.2. Przepisy prawa oświatowego (wszystkie) należy rozpatrywać w kontekście art. 70 Konstytucji, który ustanawia prawo do nauki
- 3.3. Część oświatowa subwencji ogólnej a płace nauczycielskie
- 3.4. Konstytucyjna zasada równości i sprawiedliwości w przepisach oświatowych
- 3.5. Nauczycielskie regulaminy płacowe jako obowiązek samorządu, który zaspokaja potrzeby jego mieszkańców

### 4. Stan prawny – system wynagradzania nauczycieli jako całokształt regulacji systemowej i punkt odniesienia dla czynności prawodawczych jednostek samorządu terytorialnego

- 4.1. Konstrukcja systemu wynagradzania nauczycieli wynikająca z przepisów ustawy Karta Nauczyciela – wybrane zagadnienia
- 4.2. Definicja wynagrodzenia a średnie wynagrodzenie nauczyciela
- 4.3. Minister właściwy ds. oświaty i wychowania a płace nauczycieli
- 4.4. Składniki płacy nauczyciela uregulowane w przepisach ustawy Karta Nauczyciela oraz innych przepisach powszechnych, do których ustalania samorząd terytorialny nie jest upoważniony
  - a) Dodatek za uciążliwość pracy
  - b) Wynagrodzenie za pracę w porze nocnej
  - c) Dodatkowe wynagrodzenie roczne
  - d) Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę
  - e) Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy nauczyciela mianowanego – inne przesłanki (art. 23 oraz 70 KN)
  - f) Odprawy z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę
  - g) Nagrody jubileuszowe
  - h) Zasiłek na zagospodarowanie
  - i) Stan nieczynny
  - j) Wykonywanie pracy podczas stanu nieczynnego
  - k) Dodatki specjalistyczne
  - l) Profesor oświaty



**5. Inne składniki płacy nauczyciela wypłacane w warunkach szczególnych i uregulowane w przepisach powszechnych**

- a) Wynagrodzenie nauczyciela i jego zmiana w trakcie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia
- b) Wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe w szkole
- c) Zadania szkoły i nauczyciela a wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe
- d) Samorządowe dodatki za pracę w formach pozalekcyjnych i pozaszkolnych (np. „zielone szkoły”)
- e) Przeszeregowanie płacowe nauczyciela

**6. Regulamin wynagradzania nauczycieli**

- 1) Zakres upoważnienia
- 2) „Coroczność” stanowienia regulaminu wynagrodzeń jako zasada odwołująca się do potrzeb organu prowadzącego i społeczności lokalnej.
- 3) Regulamin wynagradzania jako akt wykonawczy do ustawy Karta Nauczyciela – zakres regulacji oraz inne wybrane zagadnienia.

**7. Akty prawa miejscowego i nadzór nad nimi**

**8. Regulamin wynagradzania jako akt prawa miejscowego podlegający kontroli sądowej**

**9. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – metodologia badania oraz wyniki ogółem**

**10. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – wg wybranych obszarów badania**

- Dodatek za wysługę lat
- Dodatek motywacyjny
- Dodatek funkcyjny
- Dodatek za warunki pracy
- Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw
- Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym
- Inne regulacje zawarte w regulaminie płacowym (IR)

**11. Wnioski**

- 1) Zaniechanie corocznej nowelizacji regulaminów płacowych
- 2) Regulaminy wynagradzania wg wskaźników
- 3) Zakres przedmiotowy regulaminów wynagradzania w świetle analizy

## 1. Wstęp

Szkoła i efekty jej oddziaływania wpisują się w katalog najistotniejszych zadań publicznych realizowanych przez państwo i jego organy. Kluczową i charakterystyczną cechą wszelkich zjawisk zachodzących w tym obszarze jest długofalowy charakter występujących skutków (efektów kształcenia). Ich odzwierciedlenie w praktyce urzeczywistnia się w efekcie końcowym – w stopniu rozwoju społeczeństw, nadając im mniej lub bardziej modernizacyjny i innowacyjny charakter.

W niniejszej pracy żadnego z regulaminów nie oceniono na najwyższym poziomie wskaźnikowym. Znaczna grupa dokumentów była dowolnie osadzona w całokształcie rozwiązań płacowych przewidzianych dla nauczycieli. Skutkiem owego „nieosadzenia” stało się kreowanie rozwiązań lokalnych opartych na uniwersalnym, niedoskonałym wzorze, który cechuje powtarzanie przepisów powszechnych, regulowanie materii przesądzonej już w aktach wyższego rzędu czy unikanie zasadniczych kwestii przekazanych do doprecyzowania na poziomie lokalnym. Powyższe wskazuje na istnienie problemu na poziomach zarządzania sferą oświaty – samorządu, ale i sfery nadzoru jakiemu poddawane są akty prawa miejscowego – czyli na poziomie administracji rządowej, działającej poprzez organy nadzoru wojewody. Fakt ten, 11 lat po wprowadzeniu reformy, powinien stać się podstawą dalszych analiz i podjęcia stosownych czynności.

Przyczyn opisanego stanu jest zapewne wiele. Nie można wciąż pomijać okoliczności globalnych, których uwzględnienie w przyszłości powinno mieć znaczenie w podejmowanych inicjatywach, w tym m.in.:

### 1.1. Głębokie reformy a przewlekłość procesów transformacji ustrojowej

Zarządzanie obszarem edukacji w Polsce wciąż determinowane jest skalą i zakresem urzeczywistniającego się w sferze prawa i praktyki procesu transformacji ustrojowej. Zasadnicze zmiany w konstrukcji systemu oświaty zainicjowano w 1992 roku. Od tego momentu zaczął się proces przejmowania wciąż wówczas centralnie zarządzanych szkół przez samorządy terytorialne. Dopiero jednak w roku 1997 ustanowiona Konstytucja RP, powołała zasadę decentralizacji kompetencji państwa i szeroko zdefiniowała ustrojowe fundamenty działania samorządu terytorialnego, jako podmiotu gwarantującego udział i wpływ obywatela na zadania publiczne. W roku 1999 zakończył się proces kształtowania administracyjnego porządku państwa. Rok później, czyli zaledwie 11 lat temu, edukacja stała się podmiotem błyskawicznej i głębokiej reformy, w tym: ustrojowej (gimnazja), w zakresie statusu zawodowego nauczyciela (nowy system awansu zawodowego, nowy system wynagradzania) i programowej. Rzeczywistym i faktycznym adresatem inicjowanych przemian stał się także samorząd, a integralnym elementem reformy poważne przekształcenia w sposobie kształtowania jego zadań i dochodów. Skala głębokich przekształceń systemowych, jak również kluczowy (jeśli nie podstawowy) obszar obowiązków publicznych państwa, który poddawano jednocześnie fundamentalnej modernizacji – wkrótce stał się przedmiotem mniej lub bardziej zasadnych i intensywnych sporów. Były i są one prowadzone na szeregu płaszczyznach, w tym: społecznej (rząd/samorząd – nauczyciele, związki zawodowe, rodzice, stowarzyszenia, itp.) i de facto instytucjonalnej (szkoła – samorząd – rząd). Na powyższe nałożyło się wiele nieuniknionych i charakterystycznych dla przyspieszonej transformacji przyczyn, w tym zawężenie decentralizacji i transferu zadań do wyłącznie legislacyjnego działania, doraźny, co do zasady, charakter



podstawowych rozwiązań finansowych (ustawa o dochodach JST o dwu, a potem trzyletnim okresie obowiązywania) czy obiektywizowanie kryteriów redystrybucji dochodów kierowanych do znacznej liczby skrajnie niejednorodnych wówczas adresatów (JST). Wśród skutków powyższego wyróżnić można powszechne wystąpienie u wszystkich uczestników procesu często uzasadnionego poczucia destabilizacji i nieadekwatności prowadzonych wobec siebie działań, a w konsekwencji antagonizowanie się postaw, w tym postaw podmiotów funkcjonujących w jednolitym obszarze sfery publicznej (rząd/samorząd). Ten pierwotny, ale bardzo realny spór w istocie zdeterminował przyszły proces komunikacji i niezbędnego współdziałania. Symptomatyczne dla obszaru edukacji stało się częstsze niż w innych dziedzinach kwestionowanie istniejących lub wdrażanych rozwiązań systemowych na drodze postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, mnożenie koncepcji i inicjatyw legislacyjnych, protesty społeczne itp. Jednocześnie na poziomie zarządzania samą szkołą nie doszło do przemian w sferze jej bieżącej organizacji. Wciąż normą pozostaje 18- (a nie ustawowo 40-) godzinny tydzień pracy, sześciomiesięczne i większe dodatki motywacyjne i niechęć do wykorzystywania kompetencji własnych w zakresie moderowania systemu płac, a wobec tego – inicjowanie i popieranie procesów centralizujących zarządzanie oświatą (np. płace w dotacji). Należy podkreślić, iż reformowanie polskiej edukacji opiera się na zmianach prawnych i administracyjnych. Przekazanie do prowadzenia samorządom szkół towarzyszyły najpierw zachęty finansowe (w 1990 roku gminy przejęły do prowadzenia przedszkola. Od 1992 gminy uzyskały prawo do przejmowania innych szkół i placówek na bardzo korzystnych warunkach), potem jednak przekazywanie (które de facto było wyposażeniem JST w wiele złożonych kompetencji) dokonywało się już tylko administracyjno-prawnie. Powodowało to, iż na poziomie faktycznej organizacji szkół m.in. nie identyfikowano zasadniczych celów, jakie towarzyszyły reformie dokonywanej na przełomie wieku.

## 1.2. Strategie i ich realizacja

Zasadniczym problemem budowania efektywnego systemu oświaty w Polsce wciąż jest brak kontynuacji, rozumianej jako konglomerat idei, środków realizacji oraz narzędzi pomiaru, opartych na zobiektywizowanych przesłankach i umocowanych w stosownej perspektywie czasowej.

Jedenaście lat po wprowadzeniu nowego systemu wynagrodzeń i awansu zawodowego administracja publiczna (rządowa i samorządowa) nie jest wyposażona w profesjonalne narzędzia pozwalające identyfikować tendencje i potrzeby, czy nawet efekty tego kształcenia (poza egzaminem zewnętrznym). W rezultacie obecnie najwyższą potrzebą w obszarze edukacji wciąż jest zmiana, ale powstająca w efekcie:

- a) uwzględniania niepodważalnych, zweryfikowanych badawczo przesłanek wynikających ze stałego monitoringu stopnia realizacji założonych celów lub celów zmodyfikowanych;
- b) jako ingerujące we wrażliwy, trwający i wcześniej odrębnie unormowany proces – powoływanie zmiany powinno być wykonywane z wyprzedzeniem uwzględniającym cykle kształcenia, finansowanie i kompleksowe przygotowanie merytoryczne i organizacyjne podmiotów, do których normy są kierowane.

Odstępstwo od tej zasady (priorytet wiedzy) powoduje i może powodować w przyszłości – incydentalny i chaotyczny charakter niezbędnej modyfikacji przepisów, podporządkowując je



potrzebom, silniejszym w danym momencie, grupom interesów lub subiektywnym ocenom decydentów (priorytet siły).

W kontekście treści niniejszej analizy najlepszym przykładem jest ustawa Karta Nauczyciela. Tylko w latach 2000-2005, a zatem w latach wdrażania reformy systemowej, ustawę tę zmieniano 15 razy<sup>1</sup>. W wymiarze statystycznym oznaczało to dokonywanie zmian ponad dwa i pół razy w roku. Zupełnie skrajną sytuacją stał się przypadek, w którym ustawę – Karta Nauczyciela zmieniano codziennie jak np. w dniu 23 i 24 sierpnia 2001 r., przy czym kolejna ustawa zmieniała niektóre rozstrzygnięcia przyjęte dzień wcześniej<sup>2</sup>. Innym z przykładów jest tu prosta konfrontacja powołanej w 2000 r. koncepcji zróżnicowania etapów kształcenia pod kątem biologicznych etapów i potrzeb rozwojowych ucznia (szkoła podstawowa, gimnazjum itd.) z obecnym stanem faktycznym, gdzie na skutek bieżących potrzeb organizacyjnych i błędnie rozumianej racjonalizacji wydatków szkoły podstawowe i gimnazja zastąpiły –zespoły szkół. Jedyną konsekwencję w działaniu w tym zakresie można dostrzec w zacieraniu różnic pomiędzy szkołą a zespołem (upodmiotowienie zespołu jako alternatywnego typu szkoły, faktyczna likwidacja odrębności rad pedagogicznych, zatrudnianie nauczycieli itp.). W rezultacie na przestrzeni 11 lat najpierw powołano fundamentalną reformę systemową, a następnie na poziomie działań organizacyjnych i niewielkich zmian legislacyjnych – skutecznie ją ograniczono. Przy czym dokonało się to w niewielkim, z punktu etapu rozwojowego ucznia, okresie.

Charakter niekonsekwentnych i pośpiesznych modernizacji dokonuje się poprzez ingerencję w obszar uzależniony od zupełnie innego cyklu, podporządkowanego innym procesom (szczeble kształcenia i wychowania, doskonalenia zawodowego nauczycieli). Część zmian systemowych w tym przypadku zawsze przynosi konsekwencje nieodwracalne. Należy podkreślić, iż 11 lat po wejściu w życie stosownych przepisów prawa jesteśmy w dalszym ciągu na początku tego procesu: ledwie pierwsi nauczyciele przeszli pełną ścieżkę awansu, żaden uczeń nie ukończył pełnego cyklu

<sup>1</sup> - ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych

z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 122, poz. 1323),

- ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 128, poz.1404 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. Nr 144, poz. 1615),

- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304),

- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1996 z późn. zm.),

- ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081),

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959),

- ustawa z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845),

- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 71),

- ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 167, poz. 1397),

- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o pomocy społecznej oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 179, poz. 1487).

<sup>2</sup> ustawy:

- z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194 z późn. zm.) oraz

- z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 128, poz.1404 z późn. zm.).

kształcenia, stosowne organy (JST) zaczynają identyfikować i skutecznie wykorzystywać nadane kompetencje.

Elementarne zasady współczesnej doktryny zarządzania obszarem i jego zmianą wskazują, iż w żadnym przypadku dynamiczny i trwający proces nie może być weryfikowany na poziomie niezależnym od zobiektywizowanej oceny skutku. W szczególności powinno to dotyczyć gigantycznego projektu cywilizacyjnego – a takim w istocie jest edukacja narodowa.

Wśród podejmowanych ostatnio kierunków działań zaczęło dominować przekonanie, iż alternatywnym (dla priorytetu wiedzy) i skutecznym rozwiązaniem dla wygenerowania zmiany – mogą być zespoły reprezentujące podmioty uczestniczące w procesie edukacji. Jednakże doświadczenia z pracy takich zespołów wskazują, iż na skutek często wykluczających się interesów w istocie realizują one subiektywne wyobrażenia i cele uczestników. Dotyczy to nawet najbardziej reprezentatywnej grupy. W rzeczywistości zmieniają się one tylko w nieco inny obszar decyzyjny (w priorytet siły), o ile w ogóle dochodzi w takim przypadku do jednolitych ustaleń. Takie ciała są idealnym podmiotem opiniującym, a nie kreującym zmianę.

Nie sposób pominąć we wstępie Karty Nauczyciela – jako takiej. Podlega ona krytyce powszechnej, ale same przesłanki tej krytyki rodzą już bardzo poważne wątpliwości. W szczególności dominują skrajnie uogólnione stereotypy, iż modyfikacja (likwidacja) przepisów prawa pracy nauczycieli (Karty Nauczyciela) natychmiast i znacząco wpłynie na wzrost jakości kształcenia i z dnia na dzień ustabilizuje finanse samorządowe. Jest to niemożliwe. Przykładem jest choćby Kodeks Pracy. Nawet najdoskonalsza jego nowelizacja nie zdeterminuje powszechnego sukcesu przedsiębiorstw. Sukces ten zależy w największym stopniu od jakości zarządzania, a ten w zasadniczym stopniu od stabilizacji i przewidywalności obowiązujących rozwiązań prawnych.

W 2000 roku wprowadzono radykalną zmianę ustawy Karta Nauczyciela, ale nie sposób dokonany następnie zmianom przyporządkować potwierdzonego badawczo, uzasadnienia systemowego, opartego na konkretnych i nie podważalnych przesłankach odniesionych do jakości kształcenia.

## 2. Finansowanie zadań oświatowych a wynagrodzenia nauczycieli

Odnosząc się do regulacji prawa miejscowego determinującego wysokość wynagrodzeń nauczycielskich niezbędne jest uprzednie odniesienie się do źródeł ich finansowania. Jest to o tyle ważne, iż kwestia ta wciąż rodzi istotne wątpliwości. U podstaw obowiązującego obecnie modelu finansowania i zarządzania sferą oświaty leży zasada decentralizacji kompetencji państwa, wyrażona ostatecznie w art. 15 Konstytucji RP z 1997 r. Stanowi ona obecnie docelowy model zarządzania obszarem publicznym. Proces decentralizacji kompetencji jest równoznaczny z procesem demokratyzacji. Polega on bowiem na przenoszeniu coraz większych kompetencji na najniższy poziom decyzyjny (samorządowy), zapewniając współuczestniczenie w tym procesie najszerszych grup obywateli. Zadania oświatowe samorządy zaczęły przyjmować do realizacji jako zadania własne już w roku 1992 (przedszkola). Proces ten zakończył się przejściem w 1999 r. przez nowo powołane powiaty odpowiedzialności za prowadzenie szkół ponadpodstawowych i szkolnictwa specjalnego. W tym względzie zatem reformę roku 2000 zrealizowaną w ustawie Karta Nauczyciela, w tym



reformę systemu wynagradzania, należy rozpatrywać wyłącznie w ścisłym kontekście dokonujących się procesów globalnych, ustrojowych. Istotą rozstrzygnięć zawartych w znowelizowanym wówczas art. 30 Karty Nauczyciela stało się rozwiązanie polegające na przekazaniu kompetencji do stanowienia płac nauczycielskich, w ślad za uprzednim przekazaniem realizacji zadań oświatowych do realizowania – jako zadań własnych. Utrzymywanie wcześniejszych rozwiązań opartych na centralnym ustalaniu tego kluczowego elementu zarządzania powierzonym procesem – pozostawałoby w oczywistej kolizji systemowej. Niezależnie od upodmiotowienia społeczności lokalnych w procesie zarządzania zadaniami oświatowymi poza sporem pozostaje fakt, iż edukacja jest równocześnie zadaniem ponadlokalnym. Powyższe wyraża się m.in. w wykorzystywaniu przez państwo uprawnień do powoływania jednolitych (a nie lokalnie zróżnicowanych) rozstrzygnięć w postaci przepisów prawa powszechnego (ustaw i rozporządzeń), nakładających na sferę bieżącego zarządzania (przez autonomiczny od administracji rządowej samorząd) – rozwiązań ramowych, determinujących kierunkowe działania oświaty lokalnej. Są to m.in. podstawy programowe, wymagania w zakresie jakości edukacji, centralne egzaminy i sprawdziany zewnętrzne. Wyłącznie konsekwencją powołania ponadlokalnych i jednolitych wymogów w zakresie jakości i oceny procesu kształcenia stała się konieczność powołania również ramowych i jednolitych w skali kraju rozwiązań w zakresie płac nauczycielskich (art. 30 Karty Nauczyciela). Nie jest bowiem możliwe, aby samodzielne, działające w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podmioty – samorządy (głęboko i naturalnie zróżnicowane dochodowo i organizacyjnie) samodzielnie i w sposób równie zróżnicowany, decydowały o wysokości płacy za osiągnięcie tych samych, jednolitych oczekiwań jakościowych. W art. 30 Karty Nauczyciela przyjęto zatem rozwiązanie polegające na powołaniu standardu płacowego, w którym ustawodawca w przepisach powszechnych determinuje płacę średnią, jednolitą w skali kraju, gwarantowaną ustawą i „nie niższą niż...”. Równocześnie wyposaża samorządy w kompetencje m.in. do:

- adresowania, na jakie cele powinna iść część płacy gwarantowanej ustawowo (prawo do ustalania wysokości i szczegółowych zasad wypłacania dodatków),
- swobodnego podwyższania płac powyżej płac gwarantowanych.

Rozwiązanie zawarte w art. 30 Karty Nauczyciela daje zatem możliwość współuczestniczenia na poziomie lokalnym w procesie ustalania płacy gwarantowanej, w składnikach odnoszących się do jakości pracy nauczyciela (np. dodatek motywacyjny) oraz daje płaszczyznę dla zwiększania tej płacy ponad stawki gwarantowane ustawowo w zależności od priorytetów i możliwości odnotowywanych w danym samorządzie.

Nie jest obecnie możliwe pomijanie powyższego, zarówno w dokonywanych ocenach, jak i inicjowanych koncepcjach zmian systemowych. W szczególności za pozostające w kolizji z regułami konstytucyjnymi należy uznać wszelkie tendencje do zwiększania udziału administracji rządowej w procesie zarządzania lokalną oświatą lub odwoływanie zainicjowanego wcześniej dialogu w sferze oświaty na poziomie lokalnym. Skutkuje to powstrzymywaniem powolnego, ale wciąż postępującego, procesu identyfikacji kompetencyjnej samorządów w sferze oświaty, których odzwierciedleniem w ostatnim dziesięcioleciu była przede wszystkim bezprecedensowa poprawa sfery materialno-organizacyjnej funkcjonowania szkoły, jako jednostki organizacyjnej samorządu.

Odnosząc się szczegółowo do obowiązujących zasad finansowania wynagrodzeń nauczycieli należy przywołać wszystkie kluczowe rozstrzygnięcia, determinujące obowiązujący porządek formalno-prawny w tym obszarze.

Kwestia sposobu finansowania wynagrodzeń nauczycielskich wpisuje się we wskazany powyżej porządek ustrojowy. Na poziomie przepisów oświatowych za kluczowy w kwestiach ustalenia sposobu finansowania wynagrodzeń nauczycielskich należy uznać regulację zawartą w ustawie Karta Nauczyciela i jej art. 30 ust. 8. Przepis ten, w ślad za innymi właściwymi tu regulacjami prawnymi – sytuje środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, odpisami i innymi wydatkami w: *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>3</sup>. Użyte tu pojęcie „dochody” jest kategorią jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowaną przepisami prawa. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami, które kształtują wysokość samorządowego budżetu na dany rok są:

- a) dochody własne,
- b) subwencje ogólne (w tym część oświatowa subwencji ogólnej)<sup>4</sup>,
- c) dotacje celowe z budżetu państwa<sup>5</sup>.

Zasadnicze znaczenie w tej definicji stanowi fakt, iż sytuje ona dochody po stronie „wpływu”. Składają się one następnie w jedno, wyłączone źródło finansowania zadań własnych (przedszkola, szkoły, placówki) – budżet danej jednostki samorządu. Nie ma żadnej relacji wydatkowej pomiędzy źródłami zasilenia tego budżetu a późniejszymi decyzjami organów stanowiących JST (rad), które autonomicznie rozstrzygają o wydatkowaniu środków na swoje zadania własne z tego budżetu (w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – art. 16 Konstytucji RP). Zasadę tę jedynie potwierdza szczególna formuła jaką ustawodawca zastrzegł w stosunku do dotacji celowych. W przeciwieństwie do innych źródeł zasilania budżetu samorządowego kwoty napływające z tego tytułu podlegają rozliczeniu z podmiotem których ich udzielił. Wszystkie inne dochody (subwencje, dochody własne) nie mają charakteru środków adresowanych. Podział na dochody własne, subwencyjne i dotacje ma rację bytu wyłącznie na poziomie identyfikacji źródeł wpływu do budżetu samorządowego i po przeprowadzeniu operacji księgowej (oznaczenie wpływu) przestaje istnieć. Powyższe potwierdza szereg szczegółowych rozstrzygnięć przepisów prawa:

- 1) część oświatowa subwencji ogólnej jest wyodrębniona na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Następnie na podstawie art. 28 ust. 6 jest ona dzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
- 2) Sposób, w jaki dokonywany jest podział na poziomie ustawy określają wytyczne. W tym wypadku zawarte są one, co do zasady, w art. 28 ust. 5 i 6. Zgodnie z tymi przepisami –po

<sup>3</sup> Także: art. 5a ust. 3 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) – „środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

<sup>4</sup> Subwencja (łac. *subventio* – zapomoga) – nieodpłatna i bezzwrotna pomoc finansowa udzielana najczęściej przez państwo podmiotom (np. jednostkom samorządu terytorialnego).

<sup>5</sup> Patrz również: art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.). Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

odliczeniu stosownej rezerwy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego – w sposób określony na podstawie ust. 6.

Dyspozycja zawarta we wskazanym powyżej przepisie błędnie jest spostrzegana jako wyłączenie przedszkoli z finansowania w oparciu o część oświatową subwencji ogólnej. Niezależnie od faktu, iż środki części oświatowej subwencji w ogóle nie mogą być klasyfikowane celowo należy dodatkowo podkreślić, iż obowiązek określenia „wytycznych” wynika z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać:

- organ właściwy do wydania rozporządzenia,
- zakres spraw przekazanych do uregulowania,
- wytyczne dotyczące treści aktu.

Definicje „wytycznych” należy wywodzić z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z jego wykładnią – są to wskazówki, co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają się znaleźć w akcie wykonawczym<sup>6</sup>.

Powyższe, w powiązaniu z konstytucyjnie gwarantowanym, autonomicznym statusem jednostek samorządu terytorialnego (w tym ich budżetów), oznacza, iż w obecnym stanie prawnym w żadnym przypadku „wytycznych” do wydania aktu prawa dystrybuującego część oświatową subwencji ogólnej – nie można identyfikować z „adresowaniem” środków na konkretne cele (np. część oświatowa – na oświatę).

Fakt dokonywania odrębnego, centralnego podziału części oświatowej subwencji ogólnej wg kryteriów pomijających uczniów przedszkoli – nie oznacza zaadresowania środków subwencyjnych na uczniów szkół i placówek z pominięciem uczniów przedszkoli. Pominięcie uczniów przedszkoli w stosownej ustawowej wytycznej oznacza jedynie, iż na poziomie centralnego podziału liczba tych uczniów nie wpływa na wysokość części oświatowej naliczanej następnie dla poszczególnych (konkretnych) samorządów<sup>7</sup>. Wyłączenie to dokonało się w konsekwencji rozstrzygnięcia na początku lat dziewięćdziesiątych o przejęciu przez JST przedszkoli do prowadzenia – jako zadanie własne. Wówczas środki na sfinansowanie tego zadania wskazano w oparciu o zwiększenie udziału w samorządowych dochodach własnych. Inną wówczas była rola subwencji oświatowej, a od tego czasu – również szkoły i placówki stały się zadaniem własnym. Inną kwestią jest fakt, iż ustawodawca analogicznie wraz z przejęciem do prowadzenia kolejnych typów szkół – nie zastosował podobnego działania – tj. nie zwiększał odpowiednio dochodów własnych, i obniżał udział administracji centralnej w tym zakresie.

<sup>6</sup> M.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., P 23/07 (Dz. U. Nr 116, poz. 740).

<sup>7</sup> Należy zwrócić uwagę, iż wysokość części oświatowej subwencji ogólnej jest każdorazowo określona w ustawie budżetowej. Oznacza to m.in. iż uzupełnienie kryteriów jej podziału o liczbę uczniów przedszkoli pomniejszy po prostu kwoty naliczane na jednego ucznia.

- 3) art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach JST stanowi, iż o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to w szczególności, iż organ ten nie redystrybuuje co do zasady tych środków – np. na szkoły, ale ma kompetencje podmiotową (sprawczą i inicjatywną).
- 4) braku możliwości identyfikowania części oświatowej subwencji ogólnej z wyłącznym źródłem finansowania zadań oświatowych decyduje także sposób ustalenia jej wysokości. Na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa. Zaś kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych<sup>8</sup>. Oznacza to, iż kwota ta powstaje w wyniku realizacji określonej w ustawie definicji nie zaś „zliczenia” wydanych i planowanych wydatków na zadania oświatowe w poszczególnych samorządach. Nie może być zatem mowy – aby jej wysokość mogła następnie finansować te konkretne zadania.
- 5) uprawnienie do określania zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie jest rozstrzygnięciem władczym ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Następuje ono, zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach samorządów terytorialnych, po:
  - ✓ zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
  - ✓ zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Kwoty te zatem co do zasady podlegają rygorowi negocjacyjnemu w zakresie uogólnionych kryteriów podziału, nie zaś co do finansowania faktycznych zadań oświatowych w poszczególnych samorządach.

Należy odpowiednio wskazać, iż podstawą finansowania samorządowych zadań oświatowych (przedszkoli, szkół i placówek) i także wszystkich innych zadań własnych w obowiązującym konstytucyjnym łańdże – jest zawsze budżet danej jednostki samorządu na dany rok. Budżet ten jest skonstruowany w oparciu o zbilansowanie przez organ stanowiący wszystkich dochodów i wszystkich wydatków. Konstrukcja systemowa finansowania samorządów jest w rezultacie konstrukcją finansowania podmiotów (JST), a nie zadań przez nie wykonywanych. Taka reguła warunkuje zachowanie jednolitego, obiektywnego i niedyskryminującego poszczególne samorządy sposobu działania państwa w tym obszarze. Faktyczne skutki finansowe realizacji zadań oświatowych nie są i nie mogą być kategorią obiektywną. Są one w skutkach obarczone przede wszystkim indywidualną decyzją danego samorządu. W każdym samorządzie faktyczne skutki realizacji zadań są inne i zróżnicowane i nie muszą w zupełności bilansować się z jednym ze składników dochodów (np. w części oświatowej subwencji ogólnej). W zależności od decyzji podjętych w zakresie organizacji oświaty w poszczególnych samorządach – wynoszą one od 70% do 150% naliczonej części oświatowej subwencji ogólnej. Proporcje te mogą się równocześnie diametralnie zmieniać w zależności od ustalonych priorytetów i potrzeb lokalnych. Wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, wyprowadzana z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zasada samodzielności finansowej i odpowiedzialności

<sup>8</sup> art. 19 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)

udziału w dochodach publicznych jednostek samorządu w zakresie finansowania zadań własnych oznacza, „by odpowiedniość (...) udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody [te] płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w określonej mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i źródłach finansowania” (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05).<sup>9</sup>

Zróżnicowanie faktycznych wydatków to konsekwencja odzwierciedlania (w praktyce) prawa samorządu do podejmowania integralnych, odrębnych i zróżnicowanych pomiędzy samorządami decyzji organizacyjnych, w tym decyzji przesądzających o kluczowych skutkach finansowych.

W tym kontekście państwo przede wszystkim jest zobowiązane do skutecznego gwarantowania dochodów samorządowych we wszystkich obszarach zasilania budżetów samorządowych. Przez to zasilanie rozumie się również dochody własne, które powstają na skutek ustalenia przez państwo udziału w obowiązujących podatkach kosztem budżetu centralnego. Przedmiotem niniejszej analizy były regulaminy obowiązujące w roku 2010. Z punktu widzenia danych finansowych w skali kraju okres poprzedzający ukształtował się następująco:

Tab. 1.

| JST                      | WZROST DOCHODÓW JST OGÓŁEM (w tys. zł) W LATACH 2003 -2009 |                   |                    |                    |                    |                    |                    |
|--------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                          | 2003                                                       | 2004              | 2005               | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               |
| 1                        | 2                                                          | 3                 | 4                  | 5                  | 6                  | 7                  | 8                  |
| <b>GMINY</b>             | 36 046 322                                                 | 40 308 530        | 45 813 191         | 51 724 275         | 57 003 129         | 62 317 775         | 64 882 149         |
| <b>POWIATY</b>           | 11 111 621                                                 | 12 471 367        | 13 762 685         | 14 844 238         | 16 154 756         | 18 147 200         | 20 084 495         |
| <b>MIASTA NP POWIATU</b> | 27 416 757                                                 | 31 753 774        | 36 269 800         | 40 985 861         | 46 873 425         | 49 443 818         | 50 327 508         |
| <b>WOJEWÓDZTWA</b>       | 4 565 750                                                  | 6 970 306         | 7 066 206          | 9 485 847          | 11 348 892         | 12 660 195         | 19 548 310         |
| <b>RAZEM</b>             | <b>79 140 450</b>                                          | <b>91 503 977</b> | <b>102 911 882</b> | <b>117 040 222</b> | <b>131 380 203</b> | <b>142 568 988</b> | <b>154 842 461</b> |

Tab. 2.

| JST            | WZROST DOCHODÓW JST OGÓŁEM (w tys. zł) W LATACH 2003 -2009 w % |              |              |              |              |              | Wzrost dochodów JST w % do roku 2003 |
|----------------|----------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
|                | 2004 do 2003                                                   | 2005 do 2004 | 2006 do 2005 | 2007 do 2006 | 2008 do 2007 | 2009 do 2008 |                                      |
| 1              | 2                                                              | 3            | 4            | 5            | 6            | 7            | 8                                    |
| <b>GMINY</b>   | 111,8                                                          | 113,7        | 112,9        | 110,2        | 109,3        | 104,1        | 180,0                                |
| <b>POWIATY</b> | 112,2                                                          | 110,4        | 107,9        | 108,8        | 112,3        | 110,7        | 180,8                                |

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, także: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05).

|                          |              |              |              |              |              |              |              |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>MIASTA NP POWIATU</b> | 115,8        | 114,2        | 113,0        | 114,4        | 105,5        | 101,8        | 183,6        |
| <b>WOJEWÓDZTWA</b>       | 152,7        | 101,4        | 134,2        | 119,6        | 111,6        | 154,4        | 428,2        |
| <b>RAZEM</b>             | <b>115,6</b> | <b>112,5</b> | <b>113,7</b> | <b>112,3</b> | <b>108,5</b> | <b>108,6</b> | <b>195,7</b> |

Tab. 3.

| JST                      | CZĘŚĆ OŚWIATOWA SUBWENCJI OGÓLNEJ W DOCHODACH OGÓŁEM JST (w %) |             |             |             |             |             |             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                          | 2003                                                           | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
| 1                        | 2                                                              | 3           | 4           | 5           | 6           | 7           | 8           |
| <b>GMINY</b>             | 32,8                                                           | 29,9        | 26,5        | 24,2        | 23,1        | 23,2        | 23,9        |
| <b>POWIATY</b>           | 43,5                                                           | 41,2        | 40,3        | 38,1        | 36,9        | 35,7        | 35,1        |
| <b>MIASTA NP POWIATU</b> | 26,4                                                           | 23,4        | 21,6        | 19,6        | 18,0        | 18,9        | 20,3        |
| <b>WOJEWÓDZTWA</b>       | 9,6                                                            | 6,6         | 8,0         | 6,1         | 5,2         | 4,8         | 3,4         |
| <b>RAZEM</b>             | <b>30,7</b>                                                    | <b>27,4</b> | <b>25,4</b> | <b>22,9</b> | <b>21,5</b> | <b>21,7</b> | <b>21,6</b> |

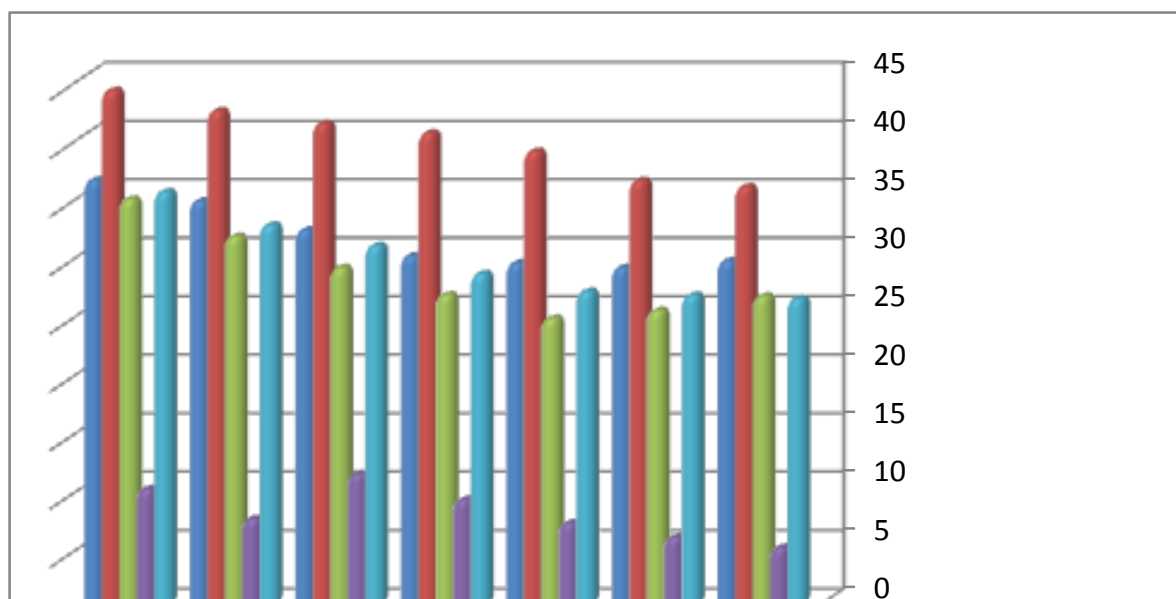
Tab. 4.

| JST                      | UDZIAŁ WYDATKÓW BIEŻĄCYCH W DZ. 801 i 854 (WYNAGRODZENIA) W WYDATKACH OGÓŁEM JST (w %) |             |             |             |             |             |             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                          | 2003                                                                                   | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
| 1                        | 2                                                                                      | 3           | 4           | 5           | 6           | 7           | 8           |
| <b>GMINY</b>             | 36,2                                                                                   | 34,4        | 32,5        | 29,5        | 30,2        | 29,0        | 27,7        |
| <b>POWIATY</b>           | 43,1                                                                                   | 42,8        | 41,2        | 38,8        | 39,4        | 36,8        | 34,4        |
| <b>MIASTA NP POWIATU</b> | 34,2                                                                                   | 31,6        | 29,1        | 26,8        | 25,5        | 24,7        | 24,0        |
| <b>WOJEWÓDZTWA</b>       | 10,0                                                                                   | 9,3         | 10,8        | 9,0         | 7,6         | 6,1         | 5,1         |
| <b>RAZEM</b>             | <b>35,0</b>                                                                            | <b>33,0</b> | <b>30,9</b> | <b>28,0</b> | <b>27,7</b> | <b>26,4</b> | <b>24,6</b> |

Tab. 5.

| JST                      | UDZIAŁ WYDATKÓW BIEŻĄCYCH W DZ. 801 i 854 (WYNAGRODZENIA) W DOCHODACH OGÓŁEM JST (w %) |             |             |             |             |             |             |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                          | 2003                                                                                   | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
| 1                        | 2                                                                                      | 3           | 4           | 5           | 6           | 7           | 8           |
| <b>GMINY</b>             | 36,8                                                                                   | 35,0        | 32,5        | 30,3        | 29,7        | 29,3        | 29,9        |
| <b>POWIATY</b>           | 44,4                                                                                   | 42,7        | 41,6        | 40,8        | 39,2        | 36,7        | 36,2        |
| <b>MIASTA NP POWIATU</b> | 35,1                                                                                   | 31,9        | 29,3        | 27,0        | 24,9        | 25,6        | 26,8        |
| <b>WOJEWÓDZTWA</b>       | 10,4                                                                                   | 7,8         | 11,6        | 9,5         | 7,5         | 6,3         | 5,4         |
| <b>RAZEM</b>             | <b>35,8</b>                                                                            | <b>32,9</b> | <b>31,2</b> | <b>28,8</b> | <b>27,2</b> | <b>26,9</b> | <b>26,6</b> |

Wyk. 1.



### 3. System wynagradzania nauczycieli jako element urzeczywistniania rozstrzygnięć ustrojowych państwa

Kwestia stanowienia regulaminów wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie JST, musi odbywać się pod kątem stosownego wzorca, determinującego ocenę stopnia poprawności tych regulaminów. Powołanie wzorca nie może z kolei odbywać się z pominięciem Konstytucji i rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, które w zasadniczym stopniu wpływają na tworzenie, interpretację i następnie stosowanie przepisów ustaw. Centralno-administracyjny charakter przekształceń w sferze oświaty w Polsce sprawił, iż wiele przyjmowanych rozwiązań nie jest zrozumiałych na poziomie adresata, a przez to jest kwestionowanych bądź wypaczanych. Stąd też kluczowe jest uprzednio odniesienie się do przesłanek podstawowych.

Konstytucja i rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego powołują solidne ramy ustrojowe, których przekraczanie jest niemożliwe. Powyższa konstatacja, zwłaszcza w kontekście popularności doraźnej oceny stopnia „kosztowności” nauczycielskich regulaminów płacowych – nabiera coraz większego znaczenia. W szczególności należy wskazać, iż ograniczenia te odwołują się i wynikają z wiedzy i doświadczenia, a zatem ich pomijanie w trwającym, stałym procesie doskonalenia rozwiązań systemowych w oświacie jest niedopuszczalne. O powyższym decyduje szeroki zakres gwarancji, które w ustawie zasadniczej przyporządkowano samorządom terytorialnym oraz, a może przede wszystkim, fakt niewzruszalności orzeczeń Trybunału.

W obszarze tym, wobec licznie formułowanych wątpliwości, nieco więcej miejsca należy poświęcić samorządowi i ustawie Karta Nauczyciela. Za wybrane, zasadnicze reguły w realizacji obowiązków publicznych należy wskazać:

### **3.1. Samorząd terytorialny to podmiot państwa demokratycznego, którego istnienie warunkuje i przekształca sferę idei demokratycznych w realny udział jednostki w społeczeństwie obywatelskim.**

Zasada uzasadniająca powyższe twierdzenie wyrażona jest w art. 15 Konstytucji RP poprzez powołanie obowiązku decentralizacji kompetencji państwa. Ma to związek z potrzebą działania na rzecz powołania stanu prawnego, w którym najważniejsza część potrzeb obywatelskich, o charakterze publicznym rozstrzyganych byłoby możliwie blisko obywateli, a zatem sytuacji, w której będą oni posiadać na owe rozstrzygnięcia istotny i realny wpływ merytoryczny. Przejawem tego założenia jest zatem przekazanie do realizacji zadań oświatowych – jako zadań własnych – do samorządu terytorialnego wraz ze stosownymi kompetencjami i prawem do decydowania w powyższych kwestiach (np. w sprawach regulaminu wynagrodzeń nauczycielskich). Proces przejmowania szkół i placówek to w konsekwencji proces stopniowego i ustrojowego zwiększania wpływu najmniejszych wspólnot i społeczności mieszkańców na zadania publiczne, w tym na edukację (proces demokratyzacji).

Ustrój zdecentralizowany czyli oparty na samorządach terytorialnych, nie obejmuje więc struktur tzw. hierarchicznego podporządkowania, w których władze centralne mogą wiążąco ustalać sposób realizacji (nawet ustawowych) kompetencji władz samorządowych, za pomocą swych poleceń i instrukcji. W opozycji do takiego działania pozostaje ewentualne centralizowanie kompetencji i wzmacnianie udziału w sferze zarządzania oświatą władz rządowych, nierozumiejących lokalnych potrzeb i oczekiwań.<sup>10</sup>

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim na podstawie zasady jego samodzielności. Oznacza to, że JST wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Samodzielności JST, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę tej samodzielności. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne. Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności jest możliwość nałożenia na jednostkę określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Patrz: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz IV”. Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2005.

<sup>11</sup> Także TK w wyrokach z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97 oraz z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

### **3.2. Przepisy prawa oświatowego (wszystkie) należy rozpatrywać w kontekście art. 70 Konstytucji, który ustanawia prawo do nauki.**

Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym.

Rozpatrywanie tych kwestii nie jest jednak zastrzeżone dla sfery nauki i władz centralnych, ale przede wszystkim musi odbywać się na każdym poziomie władzy publicznej, w szczególności jednak na poziomie samorządu realizującego zadania oświatowe jako zadania własne ze wszystkimi tego konsekwencjami<sup>12</sup>.

### **3.3. Część oświatowa subwencji ogólnej a płace nauczycielskie**

Część oświatowa subwencji ogólnej nie jest dotacją – a zatem nie jest wyłącznym źródłem finansowania zadań własnych samorządu – zadań oświatowych. Ewentualne konfrontowanie subwencji oświatowej z faktycznymi wydatkami na oświatę na poziomie JST – będzie zawsze dokumentować jedynie stopień współuczestniczenia administracji centralnej w procesie gwarantowania ogólnych dochodów JST, na łączne zadania samorządu. Odrębność w kształtowaniu tych dochodów polega na tym, iż w przypadku subwencji oświatowej jest ona dzielona z poziomu budżetu państwa pomiędzy JST na podstawie kryteriów oświatowych (na ucznia), a nie innych.

„Art. 167 ust. 2 Konstytucji zapewnia gminom możliwość otrzymywania subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa, które winno dokonywać się w granicach określonych prawem i w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej, a co za tym idzie w odpowiedniej proporcji do całości dochodów budżetowych. Wysokość kwot przeznaczonych w budżecie na określone cele nie może abstrahować od ograniczoności dochodów państwa oraz konieczności zapewnienia równowagi budżetowej. Oznacza to, że subwencje już w założeniu ustawodawcy konstytucyjnego nie mogą zapewniać pełnego pokrycia wydatków ponoszonych przez gminy w związku z nałożonymi na nie zadaniami”.

Zasada samodzielności finansowej i odpowiedności udziału w dochodach publicznych jednostek samorządu w zakresie finansowania zadań własnych oznacza, „by odpowiedność (...) udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody [te] płyną, ale także do odpowiedności form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w określonej mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i źródłach finansowania”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> TK w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. Sygn. akt K 29/07 - Dz. U. Nr 117, poz. 789.

<sup>13</sup> TK – postanowienie z dnia 20 czerwca 2001 r. Sygn. K. 35/00; wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123; TK w wyroku z dnia 18 września 2006 r. Sygn. akt K 27/05 Dz. U. Nr 170, poz. 1221.

### 3.4. Konstytucyjna zasada równości i sprawiedliwości w przepisach oświatowych.

Urzeczywistnienie tej zasady dokonuje się obecnie już na poziomie stosownych regulacji zawartych w ustawie (Karta Nauczyciela). Do takiej konstrukcji ustawodawca jest bezwzględnie zobowiązany. Nie ma możliwości likwidacji ustawy wobec globalnego (ponadlokalnego) zadania, jakim jest edukacja – bez naruszenia tych zasad. Nie oznacza to, iż nie jest możliwe np. różnicowanie niektórych składników płacy nauczyciela na poziomie lokalnym. Tylko takie uprawnienie umożliwia samorządom faktyczne realizowanie złożonych celów publicznych (oświatowych).

W ocenie Trybunału oświata publiczna jest częścią służby publicznej. Ustawodawca reguluje w sposób jednolity dla całego kraju istotne elementy statusu nauczyciela. 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. Jednakże dla realizacji określonych celów społeczno-gospodarczych, ustawodawca 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.

Należy podkreślić, iż ustawodawca – zdaniem Trybunału, powierzając jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań w zakresie oświaty – wręcz powinien wyposażać 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.

Różnicowanie podmiotów podobnych znajduje podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Przekazując organom samorządu terytorialnego unormowanie określonych zagadnień z zakresu wynagradzania nauczycieli, ma umożliwiać skuteczną realizację zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w dziedzinie edukacji publicznej. Przyjęte rozwiązania urzeczywistniają zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. 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.<sup>14</sup>

### **3.5. Nauczycielskie regulaminy płacowe jako obowiązek samorządu, który zaspakaja potrzeby jego mieszkańców**

Przepisy te określają jedne z najważniejszych zadań własnych gminy, czyli sprawy edukacji publicznej. Szkoła publiczna, zgodnie z powoływanym już art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty zapewnia między innymi bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania i przeprowadza rekrutację uczniów na podstawie zasady powszechnej dostępności. W publicznych placówkach oświatowych niedopuszczalne jest ograniczenie zasad powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki, inaczej niż w placówkach niepublicznych. Podmiotami wyłącznie uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych są JST, których obowiązkowym zadaniem własnym jest zapewnienie bezpłatnego nauczania członkom wspólnoty samorządowej. Jednolite zasady wynagradzania pracowników publicznych placówek oświatowych stanowią jeden ze środków realizujących to zadanie, gwarantujący odpowiedni poziom nauczania i możliwie równy dostęp do bezpłatnej oświaty dla mieszkańców danego samorządu tworzących wspólnotę samorządową. A zatem, wypełniając te obowiązki gmina realizuje zadanie własne w postaci zaspokajania potrzeb – w tym wypadku edukacyjnych<sup>15</sup>.

## **4. Stan prawny – system wynagradzania nauczycieli jako całokształt regulacji systemowej i punkt odniesienia dla czynności prawodawczych jednostek samorządu terytorialnego.**

Przedmiotem niniejszej analizy jest kompetencja powołana art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, a zatem uprawnienie do uregulowania w oparciu o lokalne rozstrzygnięcia prawa miejscowego – wysokości płac nauczycielskich pod kątem rygorów wynikających z przepisów ustawy. Jak wynika z przeprowadzonych badań materia ta nie jest wciąż zidentyfikowana w wystarczającym stopniu na poziomie kluczowych dysponentów procesu (samorządów), ale i wybranych stopni administracji rządowej. Odpowiednio w opracowaniu szczegółowo omówiony zostanie stan prawny regulujący część badawczą niniejszej pracy.

Kreując regulaminy płacowe na poziomie samorządu terytorialnego niezbędne jest uwzględnianie całokształtu istniejących rozwiązań w tym względzie i rygorystyczne stosowanie zasady hierarchicznego układu przepisów prawa. Należy mieć na uwadze, iż regulaminy płacowe są z tylko jednym z wielu aktów prawa w sferze płacy nauczyciela (choć zasadniczym), z których znakomita większość ma status aktów prawa wyższego rzędu.

---

<sup>14</sup> TK w wyroku z dnia 14 kwietnia 2003 r. Sygn. akt K 34/02 Dz. U. Nr 72, poz. 657.

<sup>15</sup> TK w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. Sygn. akt K 29/07 Dz. U. Nr 117, poz. 789.

#### 4.1. Konstrukcja systemu wynagradzania nauczycieli wynikająca z przepisów ustawy Karta Nauczyciela – wybrane zagadnienia

Ustawa Karta Nauczyciela jest zasadniczym aktem prawa regulującym kwestie pragmatyki zawodowej nauczycieli, a zatem kwestie m.in. kwalifikacji, zatrudnienia, awansu zawodowego, rozwiązania stosunku pracy i wreszcie wynagrodzeń<sup>16</sup>. Istnienie tej ustawy nie odbiega od konsekwentnego w Polsce porządku prawnego, zgodnie z którym w istocie wszystkie grupy zawodowe sektora finansów publicznych mają regulowane wynagrodzenie na poziomie odrębnych ustaw. Dotyczy to zatem np. pracowników samorządowych, nauczycieli akademickich, urzędników służby cywilnej, prawników, żołnierzy, lekarzy etc.

W przypadku ustawy Karta Nauczyciela można wyszczególnić kilka zasadniczych cech tego systemu:

- a) Podmiotem stanowiącym o wynagrodzeniach nauczycieli jest jednostka samorządu terytorialnego. Stanowiąc samodzielnie o łącznej wysokości tej płacy musi uwzględniać konstrukcję i część składników płacy, które są uregulowane w aktach prawa wyższego rzędu. Nie zmienia to faktu, iż realizując przepisy ustaw samorząd wciąż działa w tym względzie w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność i na podstawie własnego budżetu. Prawo do ustalania samodzielnego ustalania wynagrodzenia jest konsekwencją obowiązku zapewnienia na terytorium danej gminy, powiatu, województwa – kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Środki niezbędne na realizację tak określonych zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz na utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach JST<sup>17</sup>;
- b) W celu realizacji nałożonych ustawami kompetencji samorządy zostały wyposażone w stosowne uprawnienia (np. prawo wydania uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania oraz szereg kompetencji organizacyjnych). Przekazanie samorządom zadań oświatowych czyli przekazanie jednego z najistotniejszych zadań publicznych urzeczywistnia sens decentralizacji i utrzymania obecnego podziału administracyjnego państwa. Podział ten dokonał się po to, aby lokalne społeczności mogły współdecydować i wybierać model lokalnej oświaty wg definiowanych lokalnie potrzeb;
- c) Respektując samodzielność JST Karta Nauczyciela ustanawia jedynie ogólne gwarancje płacy nauczycielskiej, w tym co do wysokości płacy. Te ogólne gwarancje mają jednak charakter wynagrodzeń minimalnych ("nie niższych niż"). Jednolity standard w zakresie wysokości płacy minimalnej pozwala zidentyfikować i wyceniać samorządom zakres swojego wyboru (ponad gwarancje minimalne) w sferze wysokości płac. Odejście od jednolitych gwarancji minimalnych dla płacy nie jest możliwe bez uprzedniego odejścia od jednolitych, wysokich wymogów kwalifikacyjnych, jednolitych egzaminów, czyli jednolitej oceny umiejętności i wiedzy uczniów, jednolitych programów nauczania itd.

Podstawowe kwestie w zakresie wynagrodzeń nauczycielskich reguluje art. 30 tej ustawy. Przepis ten kolejno powołuje definicje wynagrodzenia nauczyciela, warunki, od jakich zależy wysokość

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

<sup>17</sup> art. 5a ust 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2003 Nr 137, poz. 1304 z późn. zm.).

poszczególnych składników wynagrodzenia, wysokość średnich wynagrodzeń nauczycieli gwarantowanych przez państwo na każdym ze stopni awansu, a także:

- ✓ kompetencje organu administracji rządowej (ministra właściwego) w zakresie wybranych składników wynagrodzenia),
- ✓ wskazuje samorząd terytorialny jako podmiot ustanawiający płace nauczycielskie oraz określa zakres jego obowiązków w tym względzie.

#### 4.2. Definicja wynagrodzenia a średnie wynagrodzenie nauczyciela

Definicję powołuje art. 30 ust. 1. Ma ona fundamentalne znaczenie w kontekście art. 30 ust. 3 i art. 30 ust. 6. Pierwszy z tych przepisów powołuje pojęcie „średniego wynagrodzenia nauczyciela”, drugi zaś nakazuje zbilansowanie przez samorząd terytorialny wysokości tych średnich płac z uwzględnieniem wszystkich składników wskazanych w definicji. Definicja jest zatem zasadniczym punktem odniesienia dla czynności stanowiących samorządu w zakresie płac nauczycielskich.

Wynagrodzenie nauczyciela składa się z następujących składników

- a) wynagrodzenia zasadniczego,
- b) dodatków:
  - ✓ za wysługę lat,
  - ✓ motywacyjnego,
  - ✓ funkcyjnego,
  - ✓ za warunki pracy;
- c) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- d) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w tym:
  - ✓ dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej,
  - ✓ nagrody jubileuszowe,
  - ✓ dodatkowe wynagrodzenie roczne tzw. „trzynastka”,
  - ✓ zasiłek na zagospodarowanie,
  - ✓ dodatki specjalistyczne (za stopień doktora i za stopnie specjalizacji),
  - ✓ odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz odprawy z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę,
  - ✓ nagrody ze specjalnego funduszu nagród.

Należy podkreślić, iż definicja wynagrodzenia zawarta w art. 30 ust. 1 nie określa comiesięcznego wynagrodzenia nauczyciela. Jest w istocie katalogiem tytułów, z których nauczyciel uzyskuje przychód ze stosunku pracy w części comiesięcznie, w części np. raz w roku, a w jeszcze innym przypadku tylko raz podczas kariery zawodowej (np. odprawa emerytalna), a które następnie samorząd uwzględnia w ustalonej przez siebie płacy średniej.

Wyszczególnienie składników płac w definicji zawartej w art. 30 ust. 1 było niezbędne w kontekście art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela, który powołuje pojęcie „średniego wynagrodzenia”. Przez średnie wynagrodzenie należy rozumieć kwotę powstałą z konfrontacji wskaźników zawartych w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela z **kwotą bazową** ustalaną w ustawie budżetowej na dany rok. Tak ustalone kwoty określają jednocześnie zakres gwarancji ustawowych dla wysokości płac nauczyciela.

Średnie wynagrodzenie nauczyciela uzależnione jest od stopnia awansu zawodowego i wynosi dla nauczyciela:

- a) stażysty – 100%
- b) kontraktowego – 111%
- c) mianowanego – 144%
- d) dyplomowanego – 184%

kwoty bazowej, określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

Średnie wynagrodzenia muszą być zrealizowane **na każdym ze stopni awansu i w każdej jednostce samorządu terytorialnego** (art. 30 ust 6 KN).

Definicja wynagrodzenia nauczyciela w układzie podmiotów uprawnionych do ich stanowienia oraz bilansowanych w oparciu o rozstrzygnięcia zawarte w samorządowych regulaminach płacowych:

| L.p. | Składnik wynagrodzenia                                                                                                  | Podstawa prawna                                                                                                  |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0.   | 1.                                                                                                                      | 2                                                                                                                |
| I.   | <b>Kompetencja ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalnych).</b> |                                                                                                                  |
| 1.   | wynagrodzenie zasadnicze                                                                                                | - art. 30 ust. 1 i ust. 2 KN,<br>- załącznik do rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r.<br>- art. 30 ust. 10-10b KN |

|     |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| II. | <b>Regulacje wynikające wprost z KN lub innych przepisów powszechnych</b> |                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1.  | dodatek za uciążliwość pracy                                              | - art. 19 ust. 2 KN                                                                                                                                                                                                                       |
| 2.  | dodatek za pracę w porze nocnej                                           | - art. 42b ust. 2 KN.                                                                                                                                                                                                                     |
| 3.  | dodatkowe wynagrodzenie roczne                                            | - art. 48 Karty Nauczyciela,<br>- ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.                                                                                              |
| 4.  | odprawa emerytalna/rentowa                                                | - art. 87 KN.                                                                                                                                                                                                                             |
| 5.  | odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy                               | - art. 20 ust. 2, art. 28, art. 70 KN.                                                                                                                                                                                                    |
| 6.  | nagroda jubileuszowa                                                      | - art. 47 KN,<br>- rozporządzenie MENiS z 30.10. 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania. |
| 7.  | zasiłek na zagospodarowanie                                               | - art. 61 KN.                                                                                                                                                                                                                             |
| 8.  | wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto                  | - art. 42 c ust. 3 i ust. 4 KN,<br>- § 10 rozporządzenia MENiS z 31 stycznia 2005 r.                                                                                                                                                      |
| 9.  | wynagrodzenie w stanie nieczynnym                                         | - art. 20 ust. 6 KN.                                                                                                                                                                                                                      |

|     |                                                                                           |                                                                                                                |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. | dodatki specjalistyczne                                                                   | - art. 9 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. |
|     | jednorazowa gratyfikacja pieniężna z tytułu uzyskania tytułu honorowego profesora oświaty | - art. 31 KN.                                                                                                  |
| 11. | jednorazowy dodatek uzupełniający                                                         | - art 30a ust. 3 KN                                                                                            |

|      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| III. | <b>Składniki pozostające w kompetencji JST. Samorząd ustala je w takiej wysokości, aby co najmniej osiągnąć wysokość średnich, o którym mowa w art. 30 ust. 3</b> |                                                                                                                    |
| 1.   | dodatek funkcyjny                                                                                                                                                 | - art. 30 ust. 1 i ust. 2 KN,<br>- § 5 rozp. z 31 stycznia 2005 r.,<br>- uchwała organu prowadzącego.              |
| 2.   | dodatek motywacyjny                                                                                                                                               | - art. 30 ust. i ust. 2 KN,<br>- § 6 rozp. z 31 stycznia 2005 r.<br>- uchwała organu prowadzącego.                 |
| 3.   | dodatek za warunki pracy                                                                                                                                          | - art. 30 ust. i ust. 2, art. 34 KN,<br>- § 8 i § 9 rozp. z 31 stycznia 2005 r.,<br>- uchwała organu prowadzącego. |
| 4.   | dodatek za wysługę lat                                                                                                                                            | - art. 30 ust. i ust. 2, art. 33 KN,<br>- § 7 rozp. z 31 stycznia 2005 r.,<br>- uchwała organu prowadzącego.       |
| 5.   | wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw                                                                                             | - art. 30 ust. 1, art. 35.<br>- uchwała organu prowadzącego                                                        |
| 6.   | nagroda ze specjalne funduszu nagród                                                                                                                              | - art. 49 KN,<br>- uchwała organu prowadzącego,<br>- rozporządzenie MEN                                            |

W regulaminach płacowych nie ma możliwości wyszczególniania i regulowania składników płacy wymienionych w tabeli I i II. Definiując pojęcie wynagrodzenia art. 30 ust. 1 wyraźnie wyłącza również z katalogu składników niektóre elementy wskazując, iż nie zaliczają się one do wynagrodzenia nauczycielskiego. Są to tzw. dodatki socjalne oraz środki z ZFŚS. Do dodatków socjalnych zalicza się (art. 54 KN) – dodatek wiejski i dodatek mieszkaniowy. **Powyższe oznacza, iż wydatki na te cele nie bilansuje się ustalając średnie wynagrodzenie nauczyciela.**

|     |                                |                                                                                                                                                                |
|-----|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV. | Świadczenia i dodatki socjalne |                                                                                                                                                                |
| 1.  | dodatek mieszkaniowy           | - art. 54 ust. 3 KN,<br>- uchwała organu prowadzącego w sprawie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.                                                       |
| 2.  | dodatek wiejski                | - art. 54 ust. 5 KN.                                                                                                                                           |
| 3.  | świadczenie urlopowe           | - art. 53 ust. 1a KN.                                                                                                                                          |
| 4.  | świadczenia z ZFŚS             | - art. 53 ust. 1, ust. 2 Karty Nauczyciela,<br>- ustawa z 14 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych,<br>- regulamin funduszu danej placówki. |

#### 4.3. Minister właściwy ds. oświaty i wychowania a płace nauczycieli

Po zmianach systemowych w roku 2000 Minister Edukacji Narodowej utracił kompetencje do kształtowania płac nauczycielskich. W zamian za to uzyskał jedynie uprawnienie do ustanawiania jednego ze składników płacy - minimalnych wynagrodzeń zasadniczych stanowiących na poziomie rozporządzenia<sup>18</sup>. Podobnie jak organy samorządu terytorialnego wydając to rozporządzenie minister musi się ściśle trzymać upoważnienia ustawowego, na podstawie którego ten akt prawa jest wydawany (art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela). Przepis ten stanowi, iż:

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin (pensum), oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7 (pensum ustalane przez JST), oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a (pensum podwyższone),
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

Z punktu widzenia stanowienia regulaminów powyższe upoważnienie, jak i następnie treść samego rozporządzenia, ma kolosalne znaczenie. Oznacza bowiem, iż wyszczególnione powyżej elementy płacowe stosunku pracy nauczyciela zostały zastrzeżone dla kompetencji ministra. Nie ma odpowiednio możliwości regulowania tych samych obszarów w regulaminach płacowych, ani w sposób odrębny, ani poprzez przepisywanie tych samych rozstrzygnięć.

Ustalane w tabeli płac tego rozporządzenia stawki są wiążące dla każdego pracodawcy sektora publicznego, w tym w szkołach samorządowych jak i prowadzonych przez właściwych ministrów. Odpowiednio przepisy te nie mają zastosowania do nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach publicznych, prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela wysokość wynagrodzenia zasadniczego musi być zróżnicowana w zależności od:

- 1) posiadanego stopnia awansu zawodowego;
- 2) posiadanych kwalifikacji (czyli odpowiedniego wykształcenia, potwierdzonego dyplomem ukończenia szkoły wyższej lub wyższej zawodowej z odpowiednim przygotowaniem

<sup>18</sup> 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. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm).

pedagogicznym lub zakładu kształcenia nauczycieli), jeżeli są one wystarczające do podjęcia pracy na określonym stanowisku nauczycielskim;

- 3) realizowanego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Powyższe oznacza, iż ustawodawca w przepisach aktu prawa wyższego rzędu (ustawy) determinuje przesłanki, od których musi być uzależniona wysokość ustalanego wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli legitymujących się określonymi stopniami awansu zawodowego. Zapis art. 30 ust. 2 KN ma istotne znaczenie, bowiem cechą charakterystyczną dla wynagrodzenia zasadniczego w nauczycielskim systemie płac jest fakt, iż ma ono wymiar regulacji minimalnej. Organy prowadzące, upoważnieni dyrektorzy szkół posiadają kompetencje do podwyższania tego składnika płacy. Należy zwrócić uwagę, iż kształtowanie powyższego składnika płacy powyżej stawek minimalnych to jedynie potencjalna możliwość i każdorazowo decyzja w tej kwestii jest uzależniona od stopnia zbilansowania budżetów organów prowadzących i następnie planów finansowych szkół.

Z punktu widzenia organów prowadzących będących JST za najistotniejsze w części dotyczącej minimalnego wynagrodzenia zasadniczego należy uznać możliwości podwyższenia jego stawek. Ustawodawca przewiduje tu kilka możliwości:

- art. 42 ust. 4a. Karta Nauczyciela przewiduje możliwość wystąpienia nauczyciela o zaliczenie realizowanych godzin ponadwymiarowych do wymiaru pensum i tym samym proporcjonalnie uzyskać wyższe wynagrodzenie zasadnicze. Podwyższenie minimalnych stawek odbywa się na podstawie wyliczenia godziny przeliczeniowej, wskazanego treścią § 2 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. Regulacja ta dotyczy zajęć:
  - 1) w wymiarze od 19 do 27 godzin, które mogą prowadzić nauczyciele:
    - ✓ przedszkoli specjalnych,
    - ✓ szkół podstawowych i gimnazjów,
    - ✓ szkół specjalnych,
    - ✓ liceów ogólnokształcących,
    - ✓ przedmiotów teoretycznych w szkołach zawodowych, szkołach zawodowych specjalnych i szkolenia rzemieślnicze w schroniskach dla nieletnich oraz w zakładach poprawczych, przedmiotów artystycznych i ogólnokształcących w szkołach artystycznych i innych placówkach kształcenia artystycznego;
  - 2) w wymiarze od 23 do 26 godzin mogą prowadzić nauczyciele praktycznej nauki zawodu we wszystkich typach szkół.
- art. 30 ust. 10, 10a i 10b KN) – następuje w trybie uchwały odpowiednio: rady gminy, powiatu, sejmiku województwa. Uchwała jako akt prawa miejscowego obowiązuje nauczycieli we wszystkich szkołach i placówkach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.
- art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty poprzez czynności dyrektora szkoły jako kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej – dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dlatego decyduje w sprawach dotyczących zatrudnienia nauczycieli i wykonywania czynności związanych z zaszeregowaniem płacowym nauczyciela (w tym decyduje o określeniu

wysokości jego wynagrodzenia zasadniczego). Jednakże decyzja taka musi wynikać z zakresu upoważnienia wydanego przez organ prowadzący.

- art. 36 – może być ustalona na podstawie układu zbiorowego pracy, o którym mowa w dziale jedenastym KP.

Decyzje o podwyższaniu stawek wynagrodzenia zasadniczego przez samorząd (podejmowane na podstawie aktów prawa miejscowego bądź układów zbiorowych) nie mogą powodować formułowania przez JST oraz strony zawierające układ zbiorowy roszczeń finansowych do Skarbu Państwa (art. 30 ust. 10b i art. 36 ust. 2).

#### **4.4. Składniki płacy nauczyciela uregulowane w przepisach ustawy Karta Nauczyciela oraz innych przepisach powszechnych, do których ustalania samorząd terytorialny nie jest upoważniony.**

##### **a) Dodatek za uciążliwość pracy**

Prawo do dodatku wynika z art. 19 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela. Dotyczy wyłącznie nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania i powstaje w przypadku przeniesienia nauczyciela do wykonywania pracy w innej szkole – bez zgody samego nauczyciela. Czynność taka, zgodnie z art. 91d KN, może być dokonana przez wójta, burmistrza (prezydent miasta), starostę lub marszałka województwa, w sytuacji w której w jednej ze szkół występuje deficyt wykwalifikowanych kadr. Przeniesienie może być zrealizowane na okres nie dłuższy niż 3 lata, z zachowaniem prawa nauczyciela do powrotu na uprzednio zajmowane stanowisko.

W przypadku, gdy przeniesienie to wiąże się pracą w innej miejscowości nauczycielowi przysługuje dodatek za uciążliwość pracy w wysokości – 20% należnego wynagrodzenia zasadniczego. Niezależnie od powyższego przeniesionemu nauczycielowi przysługuje ponadto:

- 1) czterodniowy tydzień pracy,
- 2) zakwaterowanie w miejscu czasowego zatrudnienia (art. 19 ust. 1 i 2 KN).

##### **b) Wynagrodzenie za pracę w porze nocnej**

Nauczycielowi za pracę w porze nocnej przysługuje dodatkowe wynagrodzenie. Kwestie te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie realizowania przez nauczycieli tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wychowawczych w porze nocnej (Dz. U. Nr 52, poz. 550), wydanego na podstawie art. 42b ust. 3 Karty Nauczyciela. Nauczyciel na podstawie tych przepisów może być obowiązany do realizowania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wychowawczych (czyli zajęć w ramach godzin pensum – art. 42b ust. 1) lub ewentualnych godzin ponadwymiarowych (art. 35 ust. 1).

Stosownie do § 2, § 3, ust. 2 § 4 ust. 3 rozporządzenia z dnia 17 maja 2001 r. realizowanie pensum w porze nocnej może być organizowane wyłącznie w następujących typach szkół i placówek:

- a) zakładach poprawczych,
- b) schroniskach dla nieletnich,
- c) rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych z internatami dla dzieci i młodzieży,



d) placówkach opiekuńczo-wychowawczych zapewniających całodobową opiekę.

Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć wychowawczych może być realizowany w porze nocnej także w:

- a) specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych,
- b) internatach i bursach szkolnych,
- c) domach wczasów dziecięcych

Z kolei praca nauczyciela w porze nocnej w:

- specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych,
- internatach i bursach szkolnych,
- domach wczasów dziecięcych,

może mieć miejsce tylko w przypadkach wymagających zapewnienia opieki wychowawczej ze względu na występowanie przynajmniej jednego z następujących warunków:

- specyfiki szkoły, polegającej w szczególności na przyjmowaniu dzieci także w porze nocnej,
- wieku wychowanków – przedszkolnego lub szkolnego (klasy 1-3),
- stanu zdrowia wychowanków – niepełnosprawności lub zaburzeń rozwoju,
- niedostosowania społecznego wychowanków,
- specyfiki środowiska lokalnego, jeżeli stanowi zagrożenie dla wychowanków,
- warunków lokalowych szkoły – rozmieszczenia grup wychowanków w kilku budynkach lub kilku skrzydłach obiektu (§ 3 ww. rozporządzenia)

Z tytułu pracy w porze nocnej za każdą godzinę takiej pracy nauczyciel otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 15% godzinowej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Wynagrodzenie to nie może być niższe od wynagrodzenia przysługującego na podstawie art. 151<sup>8</sup> § 1 k.p. W myśl tego przepisu dodatkowe wynagrodzenie za każdą godzinę pracy w porze nocnej wynosi 20% stawki godzinowej wynikającej z najniższego wynagrodzenia za pracę.

Nauczyciele zobowiązani do realizowania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wychowawczych w porze nocnej mają prawo do:

- 1) dnia wolnego od pracy po zakończeniu pracy w porze nocnej trwającej, co najmniej 8 godzin,
- 2) możliwości korzystania, co najmniej raz na dwa tygodnie z dwu kolejnych nocy wolnych od pracy, przypadających w sobotę i w niedzielę lub w niedzielę i w poniedziałek,
- 3) równomiernego obciążenia nauczycieli pracą w porze nocnej.

### **c) Dodatkowe wynagrodzenie roczne**

Podstawą prawną przyznawania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla nauczycieli jest art. 48 Kart Nauczyciela, który w zakresie szczegółowych rozwiązań odwołuje się w tym zakresie do ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.). Dodatkowe wynagrodzenie roczne („trzynastka”) jest składnikiem płacy nauczycieli w rozumieniu definicji zawartej w art. 30 ust. 1 KN, a zatem bilansuje się w średnim wynagrodzeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 3, w roku w którym jest wypłacane.

Prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w szkołach przysługuje:

- nauczycielom zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego oraz właściwy minister,
- pracownikom niepedagogicznym szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub właściwych ministrów.

Ustawa decyduje o wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zgodnie z przepisem wynosi on 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w roku, za który przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne. Oznacza to, iż podstawą jej procentowego naliczenia jest co do zasady łączne wynagrodzenie uzyskane przez nauczyciela w roku poprzedzającym. Przy szczegółowym ustalaniu tej podstawy uwzględnia się rodzaje i składniki wynagrodzenia jak przy obliczaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 737 ze zm.).<sup>19</sup> Podstawą do ustalania wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest co do zasady **wynagrodzenie za pracę**. Oznacza to, iż do ustalenia podstawy dodatkowego wynagrodzenia rocznego, od której oblicza się 8,5%, nie należy wliczać wynagrodzenia, które z pracą nie jest bezpośrednio związane. Przy naliczaniu wysokości dodatkowego wynagrodzenia nie powinno być uwzględnione wynagrodzenie otrzymane m.in. w okresie:

- pozostawania przez nauczyciela w stanie nieczynnym,
- przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia,
- przebywania na urlopie udzielonym w celu doksztalcania się (art. 68 KN),
- niezdolności do pracy z powodu choroby,
- poszukiwania pracy w okresie wypowiedzenia umowy o pracę,
- sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 14,
- wykonywania badań lekarskich,
- szkolenia BHP,
- załatwiania spraw osobistych i rodzinnych,
- przebywania na szkoleniu bądź zebraniach związkowych.

#### **d) Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę**

Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę powołane ustawą KN przysługują nauczycielom zatrudnionym w publicznych szkołach i placówkach prowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (z wyłączeniem prawa do odpraw z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę nauczycielom zatrudnionym w wymiarze mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć – art. 91b ust. 1).

Wysokość odprawy zależy od formy zatrudnienia nauczyciela.

- ✓ Nauczyciel zatrudniony na podstawie mianowania otrzymuje odprawę w wysokości – sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela.

<sup>19</sup> rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli (Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 737 z późn. zm.).

- ✓ Nauczycielowi zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę określają przepisy ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – art. 8 ust. 1 (Dz.U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).

Nauczyciel zatrudniony w ten sposób otrzyma odprawę w wysokości:

- jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeśli przepracował w danej szkole krócej niż 2 lata,
- dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeśli przepracował w danej szkole od 2 do 8 lat,
- trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli przepracował w danej szkole ponad 8 lat.

Wysokość odprawy ustala się w tym przypadku zgodnie z zasadami obowiązującymi przy obliczaniu wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli,

#### **e) Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy nauczyciela mianowanego – inne przesłanki (art. 23 oraz 70 KN)**

W przypadku:

- 1) orzeczenia przez lekarza o niezdolności nauczyciela do wykonywania dotychczasowej pracy (art. 23 ust. 1 pkt 3 KN). Wysokość odprawy – jednomiesięczne wynagrodzenie zasadnicze ostatnio pobierane w czasie trwania stosunku pracy za każdy pełny rok na stanowisku nauczyciela (nie więcej niż suma sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego);
- 2) upływu dwuletniego okresu urlopu bezpłatnego udzielonemu nauczycielowi, który wniósł podanie o przeniesienie do miejscowości, w której stale mieszka współmałżonek, a którego podania nie można było uwzględnić z uwagi na brak możliwości zatrudnienia go w szkole w miejscu stałego zamieszkania współmałżonka (art. 70 ust. 2 KN).

Wysokość odprawy:

- ✓ jednomiesięczne wynagrodzenie zasadnicze ostatnio pobierane w czasie trwania stosunku pracy za każdy pełny rok na stanowisku nauczyciela (nie więcej niż suma trzymiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, jeśli okres pracy nauczycielskiej nie przekroczył 10 lat),
  - ✓ sześciomiesięczne wynagrodzenie zasadnicze, jeśli okres pracy nauczycielskiej przekroczył 10 lat,
- 3) cofnięcia skierowania do nauczania religii (art. 23 ust. 6 KN). Wysokość odprawy: jednomiesięczne wynagrodzenie za każdy rok na stanowisku nauczyciela religii (nie więcej niż w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia).

#### **f) Odprawy z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę**

Nauczycielowi, niezależnie od formy zatrudnienia (na podstawie mianowania lub umowy o pracę) przysługuje odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy (art. 87 KN). Wysokość odprawy jest uzależniona od okresu pracy w szkole (art. 87 KN). Jeżeli nauczyciel legitymuje się stażem pracy:

- mniejszym niż 20 lat, odprawa przysługuje mu w wysokości 2-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia,
- co najmniej 20 lat, odprawa przysługuje mu w wysokości 3-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia.



Wysokość odprawy oblicza się zgodnie z zasadami obowiązującymi przy obliczaniu wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli. Prawo do odprawy emerytalno-rentowej w tym trybie przysługuje o ile nauczyciel wcześniej nie otrzymał odprawy przewidzianej na podstawie przepisów art. 28 Karty Nauczyciela, czyli w razie orzeczenia przez lekarza o niezdolności nauczyciela do wykonywania dotychczasowej pracy (art. 23 ust. 1 pkt 3 KN).

Warunkiem przyznania odprawy emerytalnej lub rentowej jest rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy nauczyciela. Fakt uzyskania prawa do emerytury lub renty nie oznacza nabycia prawa do odprawy. Odprawa emerytalna przysługuje nauczycielowi po zakończeniu przez niego aktywności zawodowej i przejściu na emeryturę tylko w szkole będącej podstawowym miejscem jego pracy (art. 87 KN). Jeśli nauczyciel jest zatrudniony w dwóch szkołach – to będzie mu przysługiwać tylko jedna odprawa w szkole, która będzie dla niego podstawowym miejscem zatrudnienia i z którą nauczyciel wiąże swoje podstawowe uprawnienia pracownicze.

W przypadku rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania z powodu:

1. całkowitej likwidacji szkoły, częściowej likwidacji szkoły oraz w razie zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmian planu nauczania uniemożliwiających dalsze zatrudnianie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć (art. 20 ust.1 KN),

a jednocześnie

2. nauczyciel (w związku z nabytymi uprzednio uprawnieniami) wystąpi z wnioskiem o przejście na emeryturę,

wówczas nauczycielowi przysługują obie odprawy. Jedna na podstawie art. 20 ust. 2, a druga z art. 87 Karty Nauczyciela. W tym przypadku nauczyciel ma prawo do świadczeń wynikających z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz z tytułu przejścia na emeryturę. Nabycie przez nauczyciela mianowanego prawa do odprawy emerytalnej nie wyłącza bowiem uzyskania przez niego odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn organizacyjnych leżących po stronie szkoły<sup>20</sup>.

Jednocześnie należy wskazać, iż w przypadku, gdy nauczyciel skorzystał z odprawy w związku z:

- orzeczeniem przez lekarza o niezdolności nauczyciela do wykonywania dotychczasowej pracy,
- upływem dwuletniego okresu urlopu bezpłatnego udzielonemu nauczycielowi, który wniósł podanie o przeniesienie do miejscowości, w której stale mieszka współmałżonek oraz
- cofnięciem skierowania do nauczania religii nie przysługuje mu odprawa emerytalna.

### **g) Nagrody jubileuszowe**

Za wieloletnią pracę nauczyciel otrzymuje nagrodę jubileuszową w wysokości:

- 1) 75% wynagrodzenia miesięcznego – za 20 lat pracy,
- 2) 100% wynagrodzenia miesięcznego – za 25 lat pracy,
- 3) 150% wynagrodzenia miesięcznego – za 30 lat pracy,
- 4) 200% wynagrodzenia miesięcznego – za 35 lat pracy,
- 5) 250% wynagrodzenia miesięcznego – za 40 lat pracy (art. 47 ust. 1 Karty Nauczyciela).

<sup>20</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r. (I PKN 565/00, OSNP 2003/10/251).

Podstawę obliczenia nagrody jubileuszowej stanowi wynagrodzenie miesięczne przysługujące nauczycielowi w dniu nabycia do niej prawa, a jeżeli jest to dla nauczyciela korzystniejsze – wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty. Szczegółowe zasady ustalania i wypłacania tych nagród określono w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania (Dz. U. Nr 128, poz. 1418). Przy ustalaniu okresów pracy uprawniających do nagrody jubileuszowej bierze się pod uwagę wszystkie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one zaliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (§ 1 rozporządzenia).

Prawo do nagrody jubileuszowej nauczyciele nabywają w dniu, w którym upływa okres uprawniający do nagrody (§ 2 ust. 1).

#### **h) Zasiłek na zagospodarowanie**

Zasiłek na zagospodarowanie przysługuje nauczycielowi, który:

- 1) podjął pierwszą pracę zawodową w życiu w szkole (do pierwszej pracy zawodowej w życiu nie wlicza się pracy wykonywanej przez niego w okresie studiów lub nauki w zakładzie kształcenia nauczycieli);
- 2) w ciągu 2 lat od dnia podjęcia pierwszej pracy zawodowej w życiu w szkole uzyskał stopień nauczyciela kontraktowego;
- 3) posiada kwalifikacje do zajmowania danego stanowiska;
- 4) złożył wniosek o wypłatę zasiłku w ciągu roku od dnia uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego.

Zasiłek na zagospodarowanie to świadczenie jednorazowe, przysługujące nauczycielowi w wysokości jego dwumiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

#### **i) Stan nieczynny**

Stan nieczynny to sytuacja szczególna, w której nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia, ale nie jest zobowiązany do świadczenia pracy na rzecz pracodawcy. Regulacje w tym zakresie wynikają z art. 20 ust. 1 pkt. 2 Karty Nauczyciela. Zgodnie z nimi w razie częściowej likwidacji szkoły albo w razie zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmian planu nauczania uniemożliwiających dalsze zatrudnienie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć, dyrektor szkoły rozwiązuje z nauczycielem stosunek pracy lub (wyłącznie na wniosek nauczyciela) przenosi go w stan nieczynny. Stan nieczynny trwa od 1 września do końca lutego. Nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny zachowuje status pracownika szkoły a okres przebywania w stanie nieczynnym zalicza się do stażu pracy.



Nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny do czasu wygaśnięcia stosunku pracy zachowuje prawo do:

- 1) comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) innych świadczeń pracowniczych (urlopu wypoczynkowego, urlopu dla poratowania zdrowia, świadczeń z funduszu socjalnego, dofinansowania do wypoczynku, prawa do legitymacji służbowej),
- 3) dodatków socjalnych, o których mowa w art. 54 KN (dodatku wiejskiego i mieszkaniowego, o ile spełnia warunki do ich otrzymywania).

Jeżeli w trakcie przebywania nauczyciela w stanie nieczynnym dokonano zmiany stawki zaszerzegowania zachowuje on prawo do stawki wyższej, w tym z wyrównaniem wynagrodzenia.

#### **j) Wykonywanie pracy podczas stanu nieczynnego**

Nauczyciel pozostający w stanie nieczynnym może podjąć pracę w razie konieczności:

- ✓ realizacji programu nauczania w szkole, w której nauczyciel jest zatrudniony,
- ✓ realizacji programu nauczania w innej szkole,
- ✓ zapewnienia opieki w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Z tytułu wykonywania pracy nauczycielowi przeniesionemu w stan nieczynny przysługuje dodatkowe wynagrodzenie odpowiednie do wymiaru zajęć i kwalifikacji płacowej, niezależnie od pobieranego wynagrodzenia z tytułu pozostawania w stanie nieczynnym (art. 20 ust. 8 KN).

Niezależnie od powyższego w przypadku powstania możliwości podjęcia przez nauczyciela pracy w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony lub na okres, na który została zawarta umowa, w tej samej szkole, na tym samym lub innym stanowisku – dyrektor szkoły ma obowiązek przywrócenia do pracy w pierwszej kolejności nauczyciela pozostającego w stanie nieczynnym. Odmowa powrotu do pracy, powoduje wygaśnięcie stosunku pracy.

#### **k) Dodatki specjalistyczne**

Kwestie reguluje art. 9 ustawy z 18.2.2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem nauczyciele, którzy w dniu wejścia w życie ustawy otrzymywali dodatki specjalistyczne, zachowują do nich prawo do czasu uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego, w wysokości i na zasadach obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Zapis ten jest formą finansowego uznania dotychczasowego dorobku zawodowego nauczyciela uzyskanego w tym trybie.

W myśl prawa obowiązującego przed wejściem w życie nowelizacji ustawy KN z 2000 roku, wysokość dodatków specjalistycznych regulował § 11 rozporządzenia MEN w sprawie wynagradzania nauczycieli z 19.2.1997 r. (Dz.U. Nr 29 poz. 160, ze zm.). Zgodnie z nim, nauczyciele z tytułu posiadania stopnia naukowego lub uzyskania stopnia specjalizacji zawodowej otrzymywali za:

- 1) stopień naukowy doktora – 83 zł,
- 2) stopień naukowy doktora habilitowanego – 122 zł,
- 3) I stopień specjalizacji lub kwalifikacje trenerskie II klasy – 30 zł,
- 4) II stopień specjalizacji lub kwalifikacje trenerskie I klasy – 47 zł,
- 5) III stopień specjalizacji lub kwalifikacje trenerskie klasy mistrzowskiej – 66 zł.



## **I) Profesor oświaty**

Nauczycielowi dyplomowanemu po spełnieniu określonych warunków może być nadany przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania tytuł – honorowy profesor oświaty. Kwestię reguluje art. 9i KN, zgodnie z którym warunkami umożliwiającymi ubieganie się o tytuł jest co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letni okres pracy jako nauczyciel dyplomowany, oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania tytuł – honorowy profesor oświaty przyznaje na wniosek Kapituły do Spraw Profesorów Oświaty. Sposób powoływania i odwoływania członków Kapituły, tryb jej pracy i sposób obsługi administracyjno-biurowej, kryteria dokonywania oceny dorobku zawodowego nauczyciela, sposób i tryb składania wniosków o nadanie tego tytułu, określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 września 2008 r. w sprawie Kapituły do Spraw Profesorów Oświaty (Dz. U. Nr 163, poz. 1017).

Stosownie do art. 31 KN nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty, organ prowadzący wypłaca jednorazową gratyfikację pieniężną w wysokości 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego. Przez określenie „ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego” – należy rozumieć faktycznie ustanowione oraz comiesięcznie wypłacane nauczycielowi wynagrodzenie zasadnicze (np. wyższe niż wynikające z tabeli minimalnych stawek zaszerzgowania płacowego i ustalone na podstawie art. 30 ust. 10-10b) w miesiącu poprzedzającym uzyskanie tytułu. Tytuł i rozstrzygnięcie w zakresie jego nadania zastrzeżone jest dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (działającego w oparciu prace Kapituły). Przez pryzmat tego rozwiązania należy rozumieć dyspozycję zawartą w art. 31 dotyczącą wypłacania gratyfikacji przez – organ prowadzący. Oznacza to, iż rola i pozycja organu prowadzącego w tym względzie jest zdefiniowana na poziomie podmiotu współuczestniczącego w procesie przekazywania należnych nauczycielowi środków w oparciu o budżet JST. W żadnym natomiast wypadku samorząd nie jest – adresatem tej normy. Forma finansowania powinna zatem opierać się o dotację przyznaną stosownemu samorządowi na skutek tej decyzji, zwiększającą jego dochody, w konsekwencji rozstrzygnięć podjętych przez niezależny od administracji samorządowej – organ administracji rządowej.

## **5. Inne składniki płacy nauczyciela wypłacane w warunkach szczególnych i uregulowane w przepisach powszechnych.**

### **a) Wynagrodzenie nauczyciela i jego zmiana w trakcie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia**

Stosownie do art. 73 ust. 5 Karty Nauczyciela nauczyciel w okresie przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych. Powyższe oznacza, iż z mocy samej ustawy nauczycielowi mającemu taki status nie przysługują inne dodatki (funkcyjny, motywacyjny czy za warunki pracy). Nauczyciel przebywający na urlopie podlega za to

regulacjom związanym ze zmianami stawki wynagrodzenia zasadniczego, tj. w związku podwyższeniem minimalnej stawki zaszczerowania. Wynagrodzenia otrzymywanego w okresie urlopu dla poratowania zdrowia nie należy mylić z regulacjami dotyczącymi zasiłku chorobowego. Zasady dotyczące sposobu ustalania zasiłku wynikają jednak z przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. nr 77, poz. 512). Zasiłek chorobowy w rozumieniu tych przepisów nie jest wynagrodzeniem, zatem nie podlega zmianom dotyczącym podwyższania wynagrodzenia.

Art. 73 ust. 5 nie określa dodatkowych warunków dotyczących zasad i sposobu wypłacania należnego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela w zależności od świadczenia lub nieświadczenia przez niego pracy. Z przepisu jednoznacznie natomiast wynika, iż nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia zasadniczego, a nie do stawki wynagrodzenia. Brak jest zatem podstaw do dokonywania w tym zakresie wykładni i interpretacji, których skutkiem jest pomniejszenie dochodu należnego z tego tytułu.

#### **b) Wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe w szkole**

System wynagradzania nauczycieli nie przewiduje odrębnego tytułu pozwalającego na wypłacanie wynagrodzenia za realizację zajęć dodatkowych w szkole. Jednocześnie upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie daje uprawnienia samorządowi do ustanowienia odrębnych dodatków na taki cel. Składnikiem płacy, w ramach którego może być rekompensowane zaangażowanie nauczyciela w realizację zadań dodatkowych – jest wyłącznie dodatek motywacyjny.

Zgodnie z:

- ✓ art. 30 ust. 5 – minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa w drodze rozporządzenia (rozstrzygnięcie powszechnie obowiązujące) m.in.:
- ✓ ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego;
- ✓ art. 30 ust. 6 – organ prowadzący szkołę (JST) określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu (rozstrzygnięcie lokalnie obowiązujące) m.in.:
- ✓ wysokość stawki dodatku motywacyjnego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania

w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3.

Upoważnienie, o którym mowa w pkt 1) powyżej Minister Edukacji Narodowej zrealizował w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia do ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego należą m.in.:

- zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (a zatem w inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów – tj.: w zajęcia dodatkowe);



- szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Oznacza to, iż we wskazanym wyżej § 6 doprecyzowano już na poziomie warunków ogólnych, iż dodatek motywacyjny nie tylko będzie się należał za realizację zadań dodatkowych (tiret 1), ale także ma się odnosić do jakości realizacji tych zadań i ich zakresu (tiret 2 i 3).

Realizując upoważnienie wskazane powyżej poszczególne samorządy w aktach prawa miejscowego (regulaminach wynagradzania) mają obowiązek i prawo doprecyzować szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego z uwzględnieniem potrzeb i specyfiki lokalnej (m.in. np. ustalić zakres potrzeb uczniów w zakresie zajęć dodatkowych oraz zróżnicować wysokość dodatku motywacyjnego pod kątem zajęć najbardziej potrzebnych). Nie mają natomiast upoważnienia do powoływania w tym zakresie rozwiązań lokalnych.

Odstępstwo od wskazanej powyżej zasady powoduje daleko idące konsekwencje. Jak wskazano przy bilansowaniu średniego wynagrodzenia uwzględnia się składniki płacy wymienione w definicji wynagrodzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 3, w związku z art. 30a. Z oczywistych bowiem względów w tym bilansowaniu nie uwzględnia się wydatków na składniki płacy niewynikające z definicji płacy (art. 30 ust. 1), a zatem z przepisów prawa. Działanie polegające wypłacaniu składnika płacy: wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe – jest zatem działaniem poza przepisami prawa. Wydatkowanie środków publicznych bez podstawy prawnej stanowi naruszenie przepisów w zakresie dyscypliny finansów publicznych.

### **c) Zadania szkoły i nauczyciela a wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe**

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) podstawowymi formami działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły są m.in.:

- 1) obowiązkowe zajęcia edukacyjne;
- 2) dodatkowe zajęcia edukacyjne;
- 3) zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i specjalistyczne organizowane dla uczniów mających trudności w nauce oraz inne zajęcia wspomagające rozwój dzieci i młodzieży z zaburzeniami rozwojowymi;
- 4) nadobowiązkowe zajęcia pozalekcyjne.

Równocześnie zgodnie z art. 42 ust 1 i 2 ustawy Karty Nauczyciela czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć może być ustalony na poziomie – do 40 godzin na tydzień. W ramach tego czasu pracy (oraz z góry ustalonego i wypłaconego wynagrodzenia za pracę) nauczyciel obowiązany jest realizować:

- 1) zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz (...) – pensum;



- 2) inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów (...) – zajęcia dodatkowe;
- 3) zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym.

Prowadzenie zatem dodatkowych zajęć opiekuńczych i wychowawczych wynikających z potrzeb i zainteresowań uczniów jest obowiązkiem szkoły i nauczyciela, wynikającym wprost z faktu zawarcia umowy o pracę w szkole.

Rozstrzygnięcia zawarte w art. 42 należą do najistotniejszych unormowań wynikających z ustawy Karta Nauczyciela. Odrębnie i wyczerpująco definiują one zagadnienia związane z czasem pracy nauczycieli i odpowiednio są wiążące zarówno dla nauczyciela, dyrektora szkoły i organu prowadzącego. Dopiero w drugiej kolejności przepisy te mają charakter gwarancyjny z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych nauczycieli, przejawiający się m.in. w określeniu maksymalnego wymiaru tygodniowego czasu pracy, w tym określonego w nim wymiaru zajęć dydaktycznych, a także uwzględnienia w nim okresu przygotowywania się do zajęć, samokształcenia i doskonalenia. Art. 42 ust. 2 Karty Nauczyciela stanowi, iż w ramach czasu pracy (do 40 godzin tygodniowo) nauczyciel jest obowiązany realizować zajęcia w ramach pobieranego wynagrodzenia. Powyższe oznacza m.in., iż nie ma prawnej możliwości wypłacania nauczycielom dodatkowego wynagrodzenia za zajęcia pozalekcyjne i inne wpisujące się w zakres zadań szkoły. Są one obowiązkiem szkoły (dyrektora) i nauczyciela. Z uwagi na definitywne rozstrzygnięcie tej kwestii w ustawie – nie ma możliwości modyfikowania wskazanego stanu na poziomie lokalnego regulaminu płacowego.

Zadaniem i obowiązkiem dyrektora szkoły jest ustalenie sposobu wypełniania wszystkich funkcji szkoły i form jej działania, w tym ocena potrzeb uczniów i dostosowanie do tych potrzeb zasobu kadrowego (struktury zatrudnienia). Zgodnie z art. 7 ust. 1 Karty Nauczyciela, dyrektor jest przełożonym wszystkich pracowników szkoły, a ponosząc odpowiedzialność za realizację funkcji i zadań szkoły – w granicach określonych obowiązującymi i właściwymi przepisami – ma on swobodę w formułowaniu obowiązków pracowniczych i planu ich realizacji przez zatrudnionych w szkole nauczycieli (do 40 godzin tygodniowo). Odrębność organizacji pracy nauczyciela w konfrontacji z powszechnymi przepisami prawa pracy polega m.in. na ustaleniu i powołaniu niezbędnych do realizacji zadań w planie pracy szkoły (np. stałe tygodniowe zajęcia dodatkowe) i ich wykonywanie, a nie kodeksowe ewidencjonowanie czasu przebywania w zakładzie pracy. Wśród przepisów niezbędnych w celu ustalenia sposobu działania szkoły i w ślad za tym decyzji organizacyjnych dla pracowników w zakresie czasu pracy jest opisany wyżej art. 64 ustawy o systemie oświaty.

Nie istnieje przepis, który umożliwia organowi prowadzącemu, a tym bardziej dyrektorowi na określanie takiej organizacji pracy, w której odstąpiono by od realizacji wszystkich form pracy szkoły i zajęć, o których mowa było powyżej. Zadania szkoły determinują decyzje dyrektora o zakresie organizacji zadań, w ramach dostępnego mu czasu pracy dla poszczególnych nauczycieli. W sensie prawnym nawet zatwierdzenie wadliwego arkusza organizacyjnego przez organ prowadzący (np. na poziomie jedynie obowiązkowych zajęć edukacyjnych – lekcji) nie zwalnia dyrektora szkoły od



odpowiedzialności za niezgodność oferty edukacyjnej szkoły dla ucznia. Obszary, które zapewnia system oświaty (czyli organ prowadzący, szkoła kierowana przez dyrektora) określa art. 1 ustawy o systemie oświaty są to m.in.:

- ✓ realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- ✓ wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny;
- ✓ dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów;
- ✓ opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi poprzez umożliwianie realizowania indywidualnych programów nauczania oraz ukończenia szkoły każdego typu w skróconym czasie;
- ✓ utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach;
- ✓ opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej;
- ✓ warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego;

#### **d) Samorządowe dodatki za pracę w formach pozalekcyjnych i pozaszkolnych (np. „zielone szkoły”)**

Podobnie jak w przypadku wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe w szkole system wynagradzania nauczycieli nie przewiduje odrębnej (dodatkowej) formuły wynagradzania nauczycieli za pracę w warunkach pozaszkolnych. Czynności i działania podejmowane w tym zakresie muszą być dokonywane w granicach i na zasadach wynikających z przepisów powszechnych. Nie istnieją odrębne regulacje prawne pozwalające modyfikować istniejący i obowiązujący stan prawny w tym zakresie. Nie oznacza to, iż istnieją z tego powodu znaczące ograniczenia w realizacji zadań w warunkach odrębnych niż realizowane w szkole. Oznacza to jedynie, iż niezależnie od miejsca realizacji zadań musi być zachowany standard i jakość opieki nad uczniem. W tym kontekście należy zatem spostrzegać stosowne obowiązki organizacyjne, nakładane zwłaszcza na dyrektora szkoły – jako podmiotu odpowiedzialnego za sposób realizacji zadań szkoły.

Przepisami ramowymi w zakresie organizacji zajęć pozaszkolnych jest tu rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki (Dz. U. Nr 135 poz. 1516). Rozporządzenie to rozstrzyga zarówno o dopuszczalnych formach działania, jak i sposobie realizacji typów zajęć (np. zielone szkoły). Stosownie do treści § 4 tych przepisów organizowanie krajoznawstwa i turystyki przez szkoły i placówki dla uczniów i wychowanków może odbywać się w następujących formach:

- 1) wycieczki przedmiotowe – inicjowane i realizowane przez nauczycieli w celu uzupełnienia obowiązującego programu nauczania, w ramach danego przedmiotu lub przedmiotów pokrewnych,
- 2) wycieczki krajoznawczo-turystyczne, w których udział nie wymaga od uczestników przygotowania kondycyjnego i umiejętności specjalistycznych zwane dalej "wycieczkami",
- 3) imprezy krajoznawczo-turystyczne, takie jak: biwaki, konkursy, turnieje,

- 4) imprezy turystyki kwalifikowanej i obozy wędrownie, w których udział wymaga od uczestników przygotowania kondycyjnego i umiejętności specjalistycznych, w tym posługiwania się specjalistycznym sprzętem,
- 5) imprezy wyjazdowe – związane z realizacją programu nauczania, takie jak: zielone szkoły, szkoły zimowe, szkoły ekologiczne

Zaś zgodnie z § 3 tego rozporządzenia krajoznawstwo i turystyka może być organizowana w ramach zajęć: lekcyjnych, pozalekcyjnych oraz pozaszkolnych. W organizowaniu krajoznawstwa i turystyki szkoły mogą współdziałać ze stowarzyszeniami i innymi podmiotami, których przedmiotem działalności jest krajoznawstwo i turystyka.

§ 13 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, iż opiekunem wycieczki lub imprezy może być nauczyciel albo, po uzyskaniu zgody dyrektora szkoły, inna pełnoletnia osoba. Przepisy dopuszczają zatem w trakcie organizowanych innych form pracy niż szkolne – możliwość uczestniczenia osób innych niż nauczyciele. Jest to celowe i konsekwentne działanie ustawodawcy, odwołujące się zarówno do znacznego zróżnicowania form działalności turystyczno-krajoznawczej, jak również szczegółowego i ustawowego uregulowania warunków pracy i płacy nauczyciela, które nie mogą być pominięte również podczas imprez wyjazdowych.

Należy równocześnie podkreślić, iż powyższe regulacje nie znoszą przepisów ustawy Karta Nauczyciela a w szczególności – art. 42 ust. 1 i 2 KN, zgodnie z którymi czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć nie może przekraczać 40 godzin na tydzień. W ramach czasu pracy i ustalonego wynagrodzenia nauczyciel jest obowiązany do realizacji określonych w tym przepisie zadań. Ustawodawca świadomie nie zdefiniował ani katalogu zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ani czasu ich realizacji. Stąd zajęcia, które nauczyciel realizuje poza obowiązkowym „pensum”, w tym np. kółka zainteresowań, przygotowanie uczniów do olimpiad przedmiotowych, udział w zawodach sportowych, wycieczkach szkolnych należy uznać jako zajęcia wykonywane w ramach innych czynności i zajęć wynikających z zadań statutowych szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem zajęć edukacyjnych, opiekuńczych i wychowawczych uwzględniających potrzeby i zainteresowania uczniów. Szczegółowa organizacja tych zajęć jest zdeterminowana postanowieniami statutu szkoły.

Niezależnie od powyższego w trakcie zajęć podczas wyjazdów szkolnych, do obowiązków opiekuna, w tym nauczyciela, zgodnie z § 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r. należy ponadto, w szczególności:

- 1) sprawowanie opieki nad powierzonymi mu uczniami,
- 2) współdziałanie z kierownikiem w zakresie realizacji programu i harmonogramu wycieczki lub imprezy,
- 3) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu przez uczniów, ze szczególnym uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa,
- 4) nadzorowanie wykonywania zadań przydzielonych uczniom,
- 5) wykonywanie innych zadań zleconych przez kierownika.

Ograniczając wymiar czasu pracy nauczyciela do 40 godzin tygodniowo należy podkreślić, iż Karta Nauczyciela nie upoważnia równocześnie dyrektora szkoły do powołania dodatkowych obciążeń dla nauczyciela w zakresie czasu pracy, powyżej wskazanego. Odrębnie niż w Kodeksie pracy nie jest tu



też dopuszczalne powołanie godzin nadliczbowych. Czas pracy nauczyciela w okresie tygodniowym podlega również innym ograniczeniom. Ustawodawca w art. 42c ust. 1 Karty Nauczyciela nakłada bowiem obowiązek pracy w ciągu 5 dni tygodnia, nie przewidując w tym względzie okresu rozliczeniowego (dyrektor szkoły może ustalić czterodniowy tydzień pracy wyłącznie nauczycielom dokształcającym się, wykonującym inne ważne społecznie zadania lub – jeżeli to wynika z organizacji pracy w szkole). Ustawodawca, skutecznie regulując tę kwestię, nie dopuszcza równocześnie odstępstwa od zasady. Ustalony dla nauczyciela pięciodniowy tydzień pracy może ulec skróceniu tylko wtedy, gdy w dzień roboczy dla nauczyciela przypada święto określone w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 28 z późn. zm.). Jeżeli jednak święto przypada w dzień wolny dla nauczyciela to nie powoduje to zmniejszenia tygodniowej liczby dni pracy.

Powyższe oznacza m.in. iż co do zasady nie jest możliwa organizacja wyjazdów turystycznych, zielonych szkół itp. organizowanych przez szkołę w terminie innym niż od poniedziałku do piątku. Sobota i niedziela są bowiem dniami wolnymi od pracy nauczycieli, ale co najważniejsze – są dniami wolnymi dla ucznia. Szkoła i wybrane formy jej działalności nie mogą i nie powinny ingerować w relacje pomiędzy uczniem a rodzicem.

Do faktu, że nauczyciel z dniem pierwszym miesiąca otrzymuje wynagrodzenie za potencjalnie 40 godzinny tygodniowy czas pracy, KN nie przewiduje odrębnego dodatku za prowadzenie przez nauczyciela zajęć pozalekcyjnych, w tym również prowadzenie wycieczek szkolnych i imprez. Równocześnie nie upoważnia samorządu do ustanowienia wynagrodzenia za pracę z tego tytułu w aktach prawa miejscowego.

Podobnie jak w przypadku innych zajęć dodatkowych ustawodawca przewidział w tym zakresie instrument płacowy w postaci dodatku motywacyjnego, który może być przyznawany nauczycielom wyróżniającym się w realizacji obowiązków służbowych. System wynagradzania przewiduje tu odpowiednie kompetencje dla organu prowadzącego (szczegółowe zasady wypłacania dodatku) i dyrektora w zakresie przyznawania dodatku motywacyjnego w zależności od oceny zaangażowania nauczyciela w ich wykonywanie, w tym zróżnicowanie form oddziaływania dydaktycznego i wychowawczego (wycieczki, zielone szkoły). Zgodnie z treścią art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela jednostka samorządu terytorialnego ma wszelkie kompetencje w zakresie precyzyjnego zdefiniowania szczegółowych warunków wypłacania dodatku motywacyjnego w regulaminie wynagradzania, w tym również wyodrębnić tytuły związane ze szczególnie aktywnym wypełnianiem różnych zadań szkolnych.

W przypadku potrzeby wydłużenia czasu pracy nauczyciela podczas imprez wyjazdowych powyżej czasu pracy wynikającego z ustawy Karta Nauczyciela (do 40 godzin) kwestia ta musi być przez dyrektora szkoły rozwiązana poprzez:

- odpowiednie zwiększenie stanu osobowego wycieczki (czy tzw. „zielonej szkoły”);
- w sytuacjach szczególnych poprzez skorzystanie przez pracodawcę (organizatora wycieczki czy tzw. „zielonej szkoły”) z przepisów powszechnych regulujących wykonywanie zadań wykraczających poza zakres obowiązków pracowniczych – tj. umów cywilnych (zlecenia,

o dzieło). Powyższe dotyczy również uczestniczących w wyjeździe opiekunów nie będących nauczycielami.

Nie ma prawnej możliwości odstąpienia od uregulowania kwestii relacji pomiędzy nimi a organizatorem wycieczki w postaci stosownej umowy, określającej zakres zadań i obowiązków oraz ewentualnego wynagrodzenia. Nie ma bowiem możliwości odstąpienia od określenia odpowiedzialności za czynności i zdarzenia podczas zajęć realizowanych poza szkołą.

Powyższe oznacza, iż:

- formy pozaszkolne wykonywania zadań szkolnych są integralnym elementem systemu kształcenia. Odpowiednio, ustawodawca nie powołuje tu odrębnych i szczególnych zasad dotyczących wykonywania zadań pracowniczych w okresie np. wyjazdów czy „zielonych szkół”. Mają tu zatem zastosowanie w pełni przepisy ogólne, które determinują organizację pracy w szkole. Decyzje o organizacji wyjazdu na tzw. „zieloną szkołę”, obsadzie kadrowej, zabezpieczeniu, podejmuje dyrektor szkoły w ścisłym odniesieniu do obowiązujących przepisów w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli i możliwości finansowych wynikających z planu finansowego szkoły. Punktem odniesienia dla ustalenia dopuszczalnego czasu pracy i wynagrodzenia nauczyciela stanowią tu przepisy ogólne regulujące warunki płacy i pracy nauczyciela (czas pracy do 40 godzin tygodniowo, realizowany w ciągu 5 dni, za które nauczyciel z pierwszym dniem miesiąca otrzymał już wynagrodzenie). Powyższe rozstrzygnięcia stają się podstawą do podjęcia działań organizacyjnych przez dyrektora, polegających na ustaleniu niezbędnej liczby nauczycieli, innych osób (§ 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 listopada 2001 r.) oraz ustaleniu potrzeby ewentualnego wykorzystania dodatkowych form prawnych, w ramach których uregulowane zostaną kwestie wykraczające poza zadania związane z realizacją programu nauczania, zadania statutowe lub inne (np. opieka wieczorna i nocna).
- wszelkie zadania i inne czynności, w tym zajęcia edukacyjne, wychowawcze i opiekuńcze realizowane również w trakcie wyjazdów, są obowiązkiem nauczyciela, o ile wynikają z zadań statutowych szkoły lub potrzeb i zainteresowań uczniów oraz innych przepisów powszechnych dopuszczających zmianę miejsca wykonywania zadań szkoły, w tym zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki. Standardy opieki podczas takiego wyjazdu zostały określone na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia w zakresie spraw związanych z zapewnieniem opieki i bezpieczeństwa przez szkołę uczniom podczas wycieczek i imprez. Przepis ten odsyła w tym zakresie do przepisów wydanych na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 z późn. zm.) i ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Odpowiednio są to przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6 poz. 69) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.).
- Nauczyciel podczas „zielonych szkół” zachowuje prawo do wynagrodzenia z tytułu godzin ponadwymiarowych lub doraźnych zastępstw wyłącznie w sytuacji spełnienia przesłanek,



o których mowa w art. 35 ustawy Karta Nauczyciela. Należy bowiem podkreślić, iż wykonywanie zadań w miejscu innym niż szkoła nie zmienia faktu, iż celem i podstawą takiego wyjazdu jest realizacja planów nauczania.

- w stosunku do nauczycieli realizujących zadania w szkołach i placówkach podlegających przepisom o organizacji roku szkolnego (tzw. feryjnych) nie mają, co do zasady, zastosowania przepisy art. 42c ust 3 Karty Nauczyciela, dotyczące wykonywania zadań w dniu wolnym od pracy. Rozstrzygające w tym względzie są przepisy dotyczące obowiązku 40 godzinnego tygodnia pracy nauczyciela, realizowanego w ciągu 5 dni (art. 42 ust. 1 oraz 42c ust 1) oraz organizacji i sposobu realizacji planów nauczania przez szkołę (od poniedziałku do piątku, również podczas tzw. zielonych szkół). Odpowiednio nauczyciel w „zielonych szkołach” nie może być skutecznie przez pracodawcę zobowiązany do realizowania zadań w związku z wykonywanymi obowiązkami w ramach zawartego stosunku pracy w soboty i niedziele. Nauczyciel szkoły „feryjnej” z uwagi na pięciodniowy tydzień pracy nie ma też faktycznej możliwości odebrania dnia wolnego bez uszczerbku dla szkoły i uczniów. Odnosząc powyższe do organizacji tzw. „zielonych szkół” należy podkreślić, iż nie ma przesłanek, potrzeby, obowiązku ani uzasadnienia dla rozszerzania okresu wykonywania zajęć na dni ustawowo wolne od pracy (soboty–niedziele). Dotyczy to zarówno nauczycieli, jak i uczniów. Takie działania organizacyjne nie mogą w konsekwencji nieść dodatkowych obligatoryjnych skutków organizacyjnych lub prawno-finansowych dla pracodawcy, nauczycieli czy uczniów. Ewentualne wydłużenie działania tzw. „zielonej szkoły” w sobotę i niedzielę wymaga zgody rodziców i uczniów, a wynikające z powyższego dodatkowe obowiązki związane z opieką nad tymi uczniami powinny zostać uregulowane z nauczycielami (lub innymi osobami uprzednio zatwierdzonymi przez dyrektora) w formach prawnych niezależnych od obowiązków wynikających ze stosunku pracy (np. umowy cywilno-prawne). Z oczywistych względów nie istnieje w takim przypadku możliwość naliczania jakichkolwiek godzin ponadwymiarowych.
- zgodnie z art. 42b Karty Nauczyciela nauczyciel może być zobowiązany do realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wychowawczych w porze nocnej. Za pracę w takich warunkach przysługuje odrębne wynagrodzenie wg zasad, o których mowa w art. 42b ust 2 Karty Nauczyciela. Odpowiednio do treści art. 42b ust. 3 ustawy odrębne wynagrodzenie może być jednak wypłacane w szkołach i przypadkach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie realizowania przez nauczycieli tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć wychowawczych w porze nocnej (Dz. U. Nr 52, poz. 550). Podobnie jak w przypadku realizacji zadań w dni wolne od zajęć kwestie pracy nocnej podczas tzw. „zielonych szkół” powinny być regulowane w trybie umów cywilnych z dodatkowymi osobami i w granicach ustaleń stron lub ewentualnie nauczycielami z uwzględnieniem faktu pobrania już z dniem pierwszym miesiąca wynagrodzenia za świadczenie pracy do 40 godzin tygodniowo.
- wszelkie sytuacje związane z wykraczaniem poza ramy ustawowe (np. poza 40 godzinny tygodniowy czas pracy nauczyciela) muszą mieć odzwierciedlenie w działaniach organizacyjnych (powołani dodatkowi nauczyciele lub inne osoby za uprzednią zgodą dyrektora szkoły). Punktem odniesienia dla tych działań organizacyjnych staje się konieczność zapewnienia stałej i profesjonalnej opieki na dzieckiem – co najmniej zgodnie ze

standardami. Odpowiednio do faktu, iż podczas wycieczek nie jest realizowany plan nauczania, nie ma upoważnienia dla naliczenia godzin ponadwymiarowych.

#### e) Przeszeregowanie płacowe nauczyciela

Zgodnie z art. 38 i 39 Karty Nauczyciela – nauczyciel nabywa prawo do wynagrodzenia od dnia nawiązania stosunku pracy. Wypłaca się je miesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłaca się w dniu następnym.

Stosownie do art. 39 ust. 1 wymienionej ustawy przeszeregowanie płacowe nauczyciela w trakcie roku szkolnego, może nastąpić w następujących przypadkach:

- ✓ w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego – przeszeregowanie płacowe nauczyciela następuje w dwóch terminach:
  - 1 września danego roku szkolnego, jeżeli właściwy organ (dyrektor szkoły, organ prowadzący szkołę, organ sprawujący nadzór pedagogiczny) wydał nauczycielowi decyzję o nadaniu wyższego stopnia awansu zawodowego do 31 sierpnia danego roku (art. 39 ust. 1 KN),
  - 1 stycznia danego roku, jeżeli właściwy organ wydał nauczycielowi decyzję o nadaniu wyższego stopnia awansu zawodowego do 31 grudnia poprzedniego roku (art. 39 ust. 1a KN);
- ✓ z innych przyczyn (nabycie wyższych kwalifikacji, prawa do dodatku funkcyjnego itp.)

Zmiana wysokości wynagrodzenia następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, pod warunkiem, że przyczyna wpływająca na zmianę wynagrodzenia nie nastąpiła od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego.

Powyższe oznacza, iż kwestia przeszeregowania nauczyciela jest definitywnie rozstrzygnięta na poziomie ustawy i nie ma potrzeby, ani możliwości regulować ponownie tego zagadnienia w regulaminach płacowych.

## 6. Regulamin wynagradzania nauczycieli

### 1) Zakres upoważnienia

Upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 należy uznać za jedno z najistotniejszych kompetencji samorządu terytorialnego. Przepisu tego nie można zawężyć do uprawnienia dotyczącego ustalania niektórych dodatków. Rozstrzyga o tym wytyczna zawarta w art. 30 ust. 6, zgodnie z którą prawo do ustalania wysokości dodatków jest powiązane z obowiązkiem osiągnięcia (za pośrednictwem wysokości tych dodatków) co najmniej wysokości średnich wynagrodzeń nauczycielskich określonych w art. 30 ust. 3 KN lub wyższych. W praktyce oznacza to, że **za** ustalenie wysokości płac nauczycielskich odpowiedzialne są w całości samorządy, choć część przepisów, które muszą uwzględniać przy stanowieniu płac, ma charakter powszechny, a nie lokalny.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN samorzady terytorialne regulują w trybie uchwały (art. 91d Karty Nauczyciela):

1) wysokość stawek dodatków:

- ✓ za wysługę lat,
- ✓ motywacyjnego,
- ✓ funkcyjnego,
- ✓ za warunki pracy,

2) szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków;

3) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;

4) wysokość i warunki wypłacania nagród oraz innych świadczeń, wynikających ze stosunku pracy nauczyciela, jeżeli nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Katalog ten jest zamknięty. Samorząd nie ma możliwości ani swobody regulować w nim ani więcej, ani mniej. Z punktu widzenia tej dyspozycji nieco mylący może być wskazany powyżej pkt. 4, który czasami błędnie jest spostrzegany jako posiadający cechy katalogu otwartego. Katalog świadczeń nauczycielskich, które nie są (lub nie mogą być) uregulowane w przepisach prawa w istocie nie istnieje.

## **2) „Coroczność” stanowienia regulaminu wynagrodzeń jako zasada odwołująca się do potrzeb organu prowadzącego i społeczności lokalnej.**

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, w art. 30 ust. 6 uchyliła wyraz „corocznie” w treści upoważnienia dla samorządu w zakresie wydawania obowiązującego regulaminu wynagradzania oraz pominęła wskazanie, iż okres obowiązywania regulaminu obejmuje czas od 1 stycznia do 31 grudnia.

Niezależnie od powyższego zasadnicze przesłanki wskazują, iż rozwiązanie przewidujące na odstąpienie tego uprawnienia przez samorząd niesie ze sobą jedynie negatywne skutki. Należy pamiętać, iż w obecnym brzmieniu przepisów wprowadzie pominięto wyraz „corocznie” ale wciąż zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu art. 30 ust. 6 samorząd ustala wysokość dodatków wg precyzyjnej wytycznej, tj. w taki sposób aby: *„średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3”*. „Stary” regulamin z roku ubiegłego lub co gorsze – wcześniejszy może nie gwarantować spełnienia tej „wytycznej”. Średnie wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 3 KN w każdym kolejnym roku co do zasady się zmieniają w związku z ustaleniem nowej kwoty bazowej w ustawie budżetowej. Równocześnie zmieniają się wydatki na poszczególne składniki płacy wchodzące w skład średniej płacy (inne nagrody, odprawy emerytalne itp.). W takim wypadku zwiększa się prawdopodobieństwo wypłaty wysokiego dodatku uzupełniającego.

Wśród przesłanek należy podkreślić następujące:



- a) prawo do ustalania regulaminu płacowego jest zasadniczą kompetencją, wpisującą się w cały katalog uprawnień umożliwiający zarządzanie powierzonym sektorem publicznym. Odstąpienie od corocznej regulacji w tym zakresie jest równoznaczne z pozbawianiem się prawa do moderowania kluczowego obszaru w tym względzie. Na skutek wzmacniających się potrzeb społecznych w sferze uczenia się takie działanie musi być uzasadnione znacznie poważniejszymi argumentami niż wskazanie istnienia możliwości prawnej<sup>21</sup>.

Należy wskazać, iż wraz przechodzeniem uczniów z klasy do klasy zmieniają się ich potrzeby rozwojowe, a zatem również potrzeby społeczności lokalnej. Ustanowienie regulaminu płacowego to nie tylko stawki dodatków, ale również np. szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Narzędziem umożliwiającym dynamiczne podążanie za tym procesem i wspieranie inicjatywy i zaangażowania nauczycieli w tym zakresie – jest regulamin wynagradzania.

- b) coroczne wydanie regulaminu to w rzeczywistości skuteczna redystrybucja części środków na płace nauczyciela, w tym możliwość zaadresowania ich na najbardziej pożądane w danym roku potrzeby (dodatek motywacyjny, funkcyjny). Odstąpienie od corocznej regulacji to odpowiednio brak takiej możliwości.

Należy podkreślić, iż samorząd jest obowiązany do dokonania rozliczenia powołanych dodatków na mocy art. 30a i wypłacenia dodatku uzupełniającego. Jeżeli zatem środki nie zostaną precyzyjnie zaadresowane w danym roku na najlepszych nauczycieli – to w kolejnym dostaną te środki po równo wszyscy nauczyciele. W pierwszym przypadku kryterium rozdziału środków będzie jakościowe (merytoryczne), w drugim zaś ilościowe (pozamerytoryczne). Dzieje się tak dlatego, że w przypadku odstąpienia od uregulowania płac w danym roku z uwzględnieniem zmienionej struktury zatrudnienia, struktury płacy – wysokość ich kształtuje się automatycznie (wynikowo) na zasadach określonych w roku poprzednim, a nie była skutkiem kalkulacyjnych obliczeń i świadomego współuczestniczenia organów samorządu w polityce płacowej.

- c) Zaniechanie w sferze kalkulacyjnego obliczenia wysokości wydatków na dodatki wg podziału na stopnie awansu przy okazji corocznego stanowienia regulaminu – często powoduje zaburzenie proporcji w wysokości faktycznie wypłacanych (wynikowych) średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu. Może oznaczać to m.in., iż nauczyciele mianowani w danym roku będą dostawali znaczne wyższe wynagrodzenia niż średnie gwarantowane, a nauczyciele dyplomowani – niższe. W takiej sytuacji samorząd jest zobowiązany wypłacić dodatek uzupełniający nauczycielom dyplomowanym, pomimo że jednocześnie „nadpłacił” nauczycielom mianowanym. Coroczna analiza płacowa przy okazji przygotowywania regulaminu płacowego umożliwia zbilansowanie wydatków na wynagrodzenia na wszystkich stopniach awansu zawodowego.

- d) Należy w konsekwencji przyjąć, iż niezależnie od istnienia możliwości prawnej odstąpienie od regulacji płac w danym roku musi być uprzednio uzasadnione ustaleniem, iż wysokość powołanych wcześniej (np. wysokości dodatku w roku ubiegłym) zapewnia wypełnienie wskazanej wytycznej z art. 30 ust. 6 (osiągnięcie co najmniej średnich płac na poszczególnych stopniach).

<sup>21</sup> WSA w Łodzi w wyroku z 28.5.2009 r. (III SA/Łd 233/09) stwierdził, iż zniesienie obowiązku uchwalania corocznego regulaminu wynagradzania nauczycieli nie jest równoznaczne z automatycznym powstaniem obowiązku polegającego na konieczności uchwalania tych regulaminów na czas nieokreślony (*Wspólnota 2009/35/44*).

Należy przy tym zwrócić uwagę na zasadnicze zmienne, które mogą fundamentalnie wpływać na fakt czy ustalone dodatki z roku ubiegłego (czy sprzed kilku lat) spełniają rygory wskazane wytyczną. Są to:

- ✓ corocznie zmieniająca się wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli, będącej podstawą ustalania nowych, wyższych płac gwarantowanych dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego,
- ✓ główny składnik płacy nauczyciela (wynagrodzenie zasadnicze) ustalane przez administrację rządową. Nie musi wzrosnąć proporcjonalnie do wysokości wzrostu kwoty bazowej, a także może wzrosnąć w różnej wysokości na poszczególnych stopniach awansu. Np. w roku 2008 wysokość wzrostu wynagrodzeń nauczycieli stażystów był dużo wyższa niż dla pozostałych stopnia awansu. Taka sytuacja radykalnie zmienia uzasadnienie dla określonej wysokości dodatków z lat ubiegłych,
- ✓ zmieniająca się z roku na rok struktura zatrudnienia,
- ✓ corocznie występująca inna skala i wysokość wypłacanych nauczycielom nieperiodycznych składników płacy. Dotyczy to np. odpraw emerytalnych czy nagród jubileuszowych. Wydatki w poszczególnych latach na te cele mogą się fundamentalnie różnić (sześciomiesięczne i dziewięćmiesięczne odprawy). Wytyczna, o której mowa w art. 30 ust. 30 stanowi, iż wysokość dodatków JST kształtuje po zbilansowaniu wydatków na pozostałe składniki płacy w danym roku.

### **3) Regulamin wynagradzania jako akt wykonawczy do ustawy Karta Nauczyciela – zakres regulacji oraz inne wybrane zagadnienia.**

Ustalanie wysokości stawek niektórych dodatków ustawa pozostawia samorządowi. Mogą być one ustalone kwotowo lub procentowo. Z uwagi na obowiązek uzgadniania regulaminu – obowiązek ten ma wynikać z procesu porozumienia ze środowiskami oświatowymi, działającymi na terenie danego samorządu. Łącznie z pozostałymi składnikami płacy ustalone wysokości dodatków mają one określać ostateczną wysokość wynagrodzenia na poziomie nie niższym niż ustawowo gwarantowane (art. 30 ust. 3 KN).

Należy podkreślić, iż szereg kwestii dotyczących dodatków jest już uregulowanych w przepisach powszechnych. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej nie ma potrzeby ani możliwości, by powtarzać je w aktach niższego rzędu (uchwałach).

Ustawa powołuje konkretne wytyczne dla czynności samorządu w zakresie stanowienia płac:

- a) zobowiązuje go do dokonania regulacji w drodze regulaminu (uchwały), mającej zastosowanie dla nauczycieli zatrudnionych we wszystkich szkołach i placówkach przez siebie prowadzonych,
- b) precyzuje, że wysokość i szczegółowe warunki wypłacania wskazanych składników muszą zapewniać osiągnięcie „średnich” wskaźnikowych, o których mowa w art. 30 ust. 3 KN,
- c) kwoty powstałe w wyniku zastosowania przepisów art. 30 ust. 3 KN mają charakter kwot minimalnych w zakresie wydatków na płace (a nie płac) na poszczególnych stopniach awansu,
- d) rozstrzyga, że ustalając płace na poziomie co najmniej tych, które wynikają z art. 30 ust. 3 KN, musi uwzględniać przewidywaną strukturę zatrudnienia.

## 7. Akty prawa miejscowego i nadzór nad nimi.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 z późn. zm.) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej poprzez – między innymi – rozpoznawanie skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Według art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) kontrola sądu administracyjnego sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego z prawem<sup>22</sup>. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie według kryterium zgodności z przepisami prawa. W myśl przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przepis art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Nieważność uchwały lub zarządzenia organu powodować może tylko istotne naruszenie prawa. Wprawdzie powołana ustawa nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należałoby zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, jednakże w orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego

Ustalany przez właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulamin płacowy nauczycieli, obejmujący swym zasięgiem więcej niż jedną szkołę, jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, odnoszącym się do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach, dla których organem prowadzącym są właściwe organy samorządu gminnego. Stanowisko to nie budzi sporów, choć w kwestii literalnej może powodować skojarzenia z regulaminem wynagradzania ustalany na podstawie art. 77<sup>2</sup> Kodeksu pracy. Za decydujące należy tu uznać odmienne zakresy obowiązywania. Regulamin ustalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru zakładowego, charakterystycznego dla regulaminu wynagradzania. Regulamin wynagradzania wprowadzany jest przez pracodawcę, podczas gdy regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, uchwała właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej szkoły na określonym terenie. Odpowiednio nauczycielskie regulaminy płacowe muszą być odpowiadać treści art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Regulamin wynagradzania nauczycieli jest w konsekwencji aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w ujęciu funkcjonalnym jego moc została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym. Ustanowienia regulaminu dotyczącego niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli wszystkich szkół

<sup>22</sup> W tekście odwołano się do ustawy o samorządzie gminnym. Podobne rozstrzygnięcia zawarte są w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) i ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Dz.U.01.142.1590 późn. zm.)

prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie można traktować w kategoriach kompetencji pracodawcy rozumianego tak, jak to nakazuje art. 3 Kodeksu pracy.<sup>23</sup>

Uchwała w sprawie regulaminu, jako akt prawa miejscowego, podlega rygorom wynikającym z zasady praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, o czym mowa w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednym z istotnych elementów zgodnego z prawem podjęcia uchwały jest posiadanie przez organ kompetencji do podjęcia uchwały. Podjęcie bowiem przez organ gminy uchwały z naruszeniem przepisów dotyczących kompetencji do jej podjęcia stanowi – istotne naruszenie prawa, dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Uchwała jako akt prawa miejscowego powinna spełniać wymagania prawne ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Wymagania ukształtowane w przepisach rangi konstytucyjnej, ustawowej i podstawowej, dotyczą zarówno sfery umocowania organów stanowiących prawo do jego stanowienia, jak i sfery techniki prawodawczej, której zasad – na mocy przepisów powszechnie obowiązujących, w tym również Konstytucji RP – organy samorządu terytorialne są bezwzględnie zobligowane przestrzegać. Takie działanie umożliwia prawidłowe odkodowanie normy kompetencyjnej przyznającej określonym organom stanowiącym uprawnienie do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 135 rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się:

- ✓ przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Odpowiednio w uchwale równocześnie nie zamieszcza się:

- ✓ przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi,
- ✓ przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami (§ 136 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej),
- ✓ przepisów powtarzających przepisy ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń (§ 137)

Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze

<sup>23</sup> Patrz: uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 24 września 2001 r., OPS 7/01 ONSA 2002, nr 1, poz. 8; wyrok NSA z 10 lipca 2001 r. SA/Wr 2729/00 OSS 2002, nr 1, poz. 19; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. IV SA/Wr 379/05 Dz.Urz.Dolno 2007/4/33.

wykładni celowościowej.<sup>24</sup> Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest w konsekwencji obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest równocześnie w żadnym przypadku upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (nakaz ścisłej wykładni prawodawczych norm kompetencyjnych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakaz stosowania analogii).

Wprawdzie samorząd terytorialny korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności i niezależności (podlegającej ochronie sądowej – art. 165 Konstytucji RP), ale jest on równocześnie integralnym elementem władzy wykonawczej w państwie. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy (art. 163 Konstytucji RP). Stosownie do powyższego art. 171 Konstytucji poddaje działalność samorządu nadzorowi wskazanych w nim organów z punktu widzenia legalności (także ustawy samorządowe).

Zatem działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego nie jest niczym skrzepowana, jednakże musi opierać się na ustawach i odbywać się w granicach przez nie ustanowionych. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega zaś nadzorowi organów administracji rządowej, w tym wojewody.

## 8. Regulamin wynagradzania jako akt prawa miejscowego podlegający kontroli sądowej

Kontrola sądowa sprawowana nad aktami prawa miejscowego (w ogóle) ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia jakości stanowionego prawa, o ile orzecznictwo stanowi dla organu przesłanki wskazujące zakres modyfikacji własnego aktu prawa miejscowego (regulaminu wynagradzania). Podstawą regulacji samorządowych w zakresie regulaminów wynagrodzeń jest art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Przepis ten w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, stanowi dla organu jednostki samorządu terytorialnego jedynie uprawnienie – do konkretyzacji w postaci norm prawa miejscowego – a więc spełniającej wszystkie warunki przewidziane dla tego typu norm – dotyczących materii nim objętej.

Oznacza to, iż przy jego kształtowaniu uwzględnia się wszystkie właściwe regulacje prawa, tj. – art. 30 ustawy Karta Nauczyciela oraz także – akty wydane na jego podstawie, w tym 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 z późn. zm.).

Zasadniczym dla identyfikacji obszaru regulacji w nauczycielskich regulaminach płacowych jest literalne odczytanie treści upoważnienia, ale także norm zawartych w powiązanych z upoważnieniem przepisach.

<sup>24</sup> Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48).

Jeżeli zatem zgodnie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego w drodze regulaminu:

- ✓ wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, szczegółowe warunki przyznania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34; szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe (...) oraz za godziny doraźnych zastępstw; wysokość i warunki wypłacania wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach – to jednocześnie w żadnym przypadku to nie oznacza, że organ stanowiący gminy może w uchwale wydanej na podstawie art. 30 ust. 6 np. decydować:
- ✓ kto i kiedy zachowuje prawo do takich wynagrodzeń,
- ✓ kiedy je traci.

Podstawy ich przyznania powinny być ustalane na podstawie ustawy Karta Nauczyciela i Kodeksu pracy. Jeżeli w konsekwencji dodatek funkcyjny zgodnie z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji – to jest on z mocy ustawy należny w okresie tego powierzenia lub jego sprawowania. Rada nie może zatem równocześnie ustalać, iż dodatek ten np. nie przysługuje (lub przysługuje) w okresie przebywania nauczyciela na urlopie zdrowotnym. Niezależnie bowiem od rozstrzygnięć uchwały ustawodawca w art. 73 Karty Nauczyciela reguluje tę kwestię – definiując jakie składniki płacy są w takim przypadku należne. Podobnie wadliwe będą i są rozstrzygnięcia uchwał, w których powołuje się dodatkowe warunki, w tym zwłaszcza uogólnione dla dodatku funkcyjnego: wysokość dodatku funkcyjnego ustala się (...) uwzględniając między innymi "warunki środowiskowe i społeczne". Innym przykładem wadliwych zapisów jest tu np. stwierdzenie w uchwale, iż wysokość dodatku funkcyjnego ustala dla dyrektorów wójt, a dla wicedyrektorów oraz innych nauczycieli uprawnionych dyrektor szkoły. W takim przypadku następuje tu przeniesienie kompetencji rady na wójta i dyrektora, chociaż zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 6 wysokość dodatków ustala się w regulaminie wynagradzania. Jeszcze inne przykłady wadliwych regulacji:

- ✓ "Dodatek za wysługę lat wypłaca się w terminie wypłat wynagrodzenia i nie łączy się z zasiłkami z ubezpieczenia społecznego."
- ✓ "Dodatek motywacyjny nie przysługuje nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia. Prawo do dodatku motywacyjnego wygasa w momencie przejścia na urlop. Ponowne przyznanie dodatku motywacyjnego może nastąpić po upływie 6 miesięcy od powrotu nauczyciela z urlopu."
- ✓ "Dodatek motywacyjny nie przysługuje za czas trwania urlopu macierzyńskiego i wychowawczego oraz w okresie przebywania w stanie nieczynnym."

- ✓ "Wypłatę dodatku motywacyjnego wstrzymuje się w przypadku wszczęcia w stosunku do nauczyciela postępowania dyscyplinarnego"<sup>25</sup>.

## 9. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – metodologia badania oraz wyniki ogółem

Konstrukcję ustanawiania płacy nauczyciela, w tym dodatków, należy spostrzegać przez pryzmat całokształtu istniejących rozwiązań w tej kwestii tj. przepisów ustawy Karta Nauczyciela, rozporządzeń wykonawczych i dopiero następnie aktów prawa miejscowego (uchwały JST). Ustawodawca zasadnicze regulacje w tej kwestii rozproszył, uwzględniając zróżnicowane potrzeby regulacyjne i systemowe. Odpowiednio przestępując do analizy dodatków niezbędne jest odwołać się do art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, który determinuje od jakich warunków muszą zależeć dodatki. Odpowiednio w przepisie tym rozstrzyga się, iż:

- dodatek za wysługę lat zależy – od okresu zatrudnienia;
- dodatek motywacyjny zależy – od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć;
- dodatek funkcyjny zależy – od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji;
- dodatek za warunki pracy zależy – od realizowania zadań w trudnych lub uciążliwych warunkach pracy.

Żadne regulacje stanowiące na poziomie prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza te dyspozycje ustawowe, a tym bardziej pozostawać w sprzeczności do nich.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 KN samorządy terytorialne regulują w trybie uchwały (art. 91d KN):

- wysokość stawek dodatków:

- a) za wysługę lat,
- b) motywacyjnego,
- c) funkcyjnego,

- d) za warunki pracy, oraz

- szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków (z zastrzeżeniem art. 33 i 34 KN)
- szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- wysokość i warunki wypłacania nagród oraz innych świadczeń, wynikających ze stosunku pracy nauczyciela (z wyłączeniem ZFŚS i dodatków socjalnych), jeżeli nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, tj.: mają one być tak ukształtowane, aby zapewniały wysokość wynikającą z przeliczenia wskaźnika procentowego i kwoty bazowej z ustawy budżetowej na dany rok:
  - a) 100 % kwoty bazowej dla nauczyciela stażysty,

<sup>25</sup> Patrz: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2006 r. IV SA/Wr 658/06, Dz.Urz.Dolno 2007/204/2525; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2008 r. IV SA/Wr 281/08, ONSAIWSA 2010/5/95; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 294/08 LEX nr 518041; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 197/07 Dz.Urz.Dolno 2009/7/155; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r. IV SA/Wr 179/07 Dz.Urz.Dolno 2009/7/154.

- b) 111 % kwoty bazowej dla nauczyciela kontraktowego,
- c) 144 % kwoty bazowej dla nauczyciela mianowanego,
- d) 184 % kwoty bazowej dla nauczyciela dyplomowanego.

**Stosownie do powyższego sformułowano następujące reguły przeprowadzonej analizy:**

- ✓ Obszar regulacyjny podzielono na 11 elementów, z których każdy poddano odrębnej ocenie.
- ✓ Każdy z wyszczególnionych obszarów regulacji oceniono w skali od 0 do 5.
- ✓ Każdemu wyszczególnionemu obszarowi regulacji przyporządkowano wagę, określającą udział i znaczenie w kontekście całokształtu rozwiązania systemowego.
- ✓ Ocenę końcową ustalono na podstawie wskaźników cząstkowych i powołanego systemu wag.

Odpowiednio:

**1) Dodatek za wysługę lat**

Regulacja w tej materii na poziomie samorządu jest szczególnie trudna. W istocie bowiem kwestia jest wyczerpująco uregulowana w przepisach ustawy i właściwego rozporządzenia. W konsekwencji przekazany zakres regulacyjny do wykonania na poziomie samorządu jest ograniczony. Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których brak było jakichkolwiek zapisów dotyczących dodatku za wysługę lat lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, zaś 5 takiemu rozstrzygnięciu, które było zgodne z upoważnieniem i uzupełniało zakres regulacji. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Z uwagi na specyfikę tego dodatku wagę ustalono na niskim poziomie – 0,02.

**2) Dodatek motywacyjny**

Jest to najistotniejszy z dodatków nauczycielskich z punktu widzenia rozstrzygnięcia systemowego. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, samorząd jest zobowiązany do ustalenia w tym zakresie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Po zbilansowaniu z pozostałymi składnikami płacy jego wysokość i szczegółowe zasady wypłacania powinny gwarantować osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycielskich, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Odpowiednio do tej dyspozycji w zakresie dodatku wyodrębniono 2 obszary badawcze:

**a) dodatek motywacyjny – wysokość.**

W tym obszarze przedmiotem oceny stały się regulacje dotyczące szczegółowego sposobu przyznawania dodatków dla nauczycieli. Z uwagi na szerokie i widełkowe ustalenie jedynie potencjalnej wysokości dodatku w regulaminach – porównywanie wyłącznie kwot – miało się z celem i ewentualnym efektem analitycznym. Znacznie istotniejszym w tym względzie pod kątem oceny skutków regulacji – okazało się porównanie szczegółowych zasad wypłacania dodatku – które



bezpośrednio i faktycznie determinują sposób przydzielania dodatku konkretnym nauczycielom. Odpowiednio, przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku i których okres przyznawania był ustalony na poziomie 12 miesięcy lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcjonalności tego składnika płacy. Wskaźnik na poziomie 5 przyznawano regulaminom o wysokiej precyzji regulacji w zakresie zdefiniowania wysokości dodatku i gdzie możliwy okres przyznawania dodatku był najkrótszy (między 2 a 4 miesiące). Wskaźniki na poziomie 1/4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Z uwagi na znaczenie dodatku wagę ustalono na poziomie – 0,25

#### **b) dodatek motywacyjny – warunki przyznawania**

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki przyznawania dodatku, były skrajnie uogólnione lub szczegółowe warunki nie wynikały z ogólnych warunków wskazanych we właściwym rozporządzeniu, zaś wskaźnik 5 przydzielano regulaminom ustanawiających szczegółowe warunki oparte o wymierny efekt oddziaływania edukacyjno wychowawczego oraz uwzględniających w szczegółowych warunkach przyznawania – lokalne priorytety. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Z uwagi na znaczenie dodatku wagę ustalono na poziomie – 0,15

### **3) Dodatek funkcyjny**

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, samorząd jest zobowiązany do ustalenia w tym zakresie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Po zbilansowaniu z pozostałymi składnikami płacy jego wysokość i szczegółowe zasady wypłacania powinny gwarantować osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycielskich, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

Odpowiednio do tej dyspozycji w zakresie dodatku wyodrębniono 2 obszary badawcze:

#### **a) Dodatek funkcyjny – wysokość**

W tym obszarze, podobnie jak w przypadku dodatku motywacyjnego ocenie wskaźnikowej poddano regulacje dotyczące szczegółowego sposobu przyznawania tego dodatku. Z uwagi na szerokie i widełkowe ustalenie jedynie potencjalnej wysokości dodatku w regulaminach – porównywanie wyłącznie kwot – miało się z celem i ewentualnym efektem analitycznym. Znacznie istotniejszym w tym względzie pod kątem oceny skutków regulacji – okazało się porównanie szczegółowych zasad wypłacania dodatku – które bezpośrednio i faktycznie determinują sposób jego przydzielania

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć wynikało delegowanie uprawnień, z których nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcyjności tego składnika płacy, zaś wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom. Wskaźniki na poziomie 1/4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Wagę dla tego dodatku ustalono na poziomie - 0,12

#### **b) Dodatek funkcyjny – warunki przyznawania**

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki dotyczące sposobu przyznawania dodatku, były skrajnie uogólnione lub powoływały nowe stanowiska zaś wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom. Wskaźniki na poziomie 1/4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie - 0,07

#### **4) Dodatek za warunki pracy**

Podobnie jak w przypadku pozostałych dodatków, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, samorząd jest zobowiązany do ustalenia w tym zakresie wysokości i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku. Po zbilansowaniu z pozostałymi składnikami płacy jego wysokość i szczegółowe zasady wypłacania powinny gwarantować osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycielskich, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

#### **a) Dodatek za warunki pracy – wysokość**

W tym obszarze ocenie wskaźnikowej poddano regulacje dotyczące szczegółowego sposobu ustalania wysokości dodatku. Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć wynikało delegowanie uprawnień, z których nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcyjności tego składnika płacy, zaś wskaźnik 5 przyznawano przeciwnym rozstrzygnięciom. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Wagę dla tego dodatku ustalono na poziomie - 0,05

#### **b) Dodatek za warunki pracy – warunki przyznawania**

W tym obszarze ocenie wskaźnikowej poddano regulacje dotyczące szczegółowego sposobu przyznawania dodatku. Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których brak było określania tych warunków, były one niejednoznaczne lub delegowane zaś wskaźnik 5 przyznawano przeciwnym rozstrzygnięciom. Podobnie jak w pozostałych przypadkach – wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie - 0,05

#### **5) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.**

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela samorząd terytorialny ma w tej części obowiązek powołania:

- a) szczegółowych warunków obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.,
- b) szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Odpowiednio do tej dyspozycji w zakresie dodatku wyodrębniono 2 obszary badawcze:

#### **a) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – warunki obliczania.**

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których nie powołano sposobu obliczania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową i godzinę doraźnych zastępstw, zaś 5 powołującym poprawny definicyjnie i arytmetycznie sposób obliczania tego wynagrodzenia. Podobnie jak w pozostałych przypadkach - wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Z uwagi na znaczenie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw dla bilansowania wydatków na wynagrodzenia wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,10.

#### **b) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – warunki wypłacania.**

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których nie powołano warunków lub z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki wypłacania wynagrodzenia za godziny, zaś wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych. Podstawą różnicowania była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w tym w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie - 0,05

## 6) Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym

Przyporządkowanie wskaźnika odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których powołano zarówno zasady wypłacania nagród jak i dodatków mieszkaniowych, wskaźnik 4 przyporządkowywano tym regulaminom, w których regulowano jedynie – kwestię nagród, zaś 5 tym które nie regulowały wskazanych powyżej obszarów. Wskaźników na poziomie 1-3 co do zasady nie przyznawano, z wyjątkiem tych sytuacji, w których wprowadzano niejasne rozstrzygnięcia pośrednie.

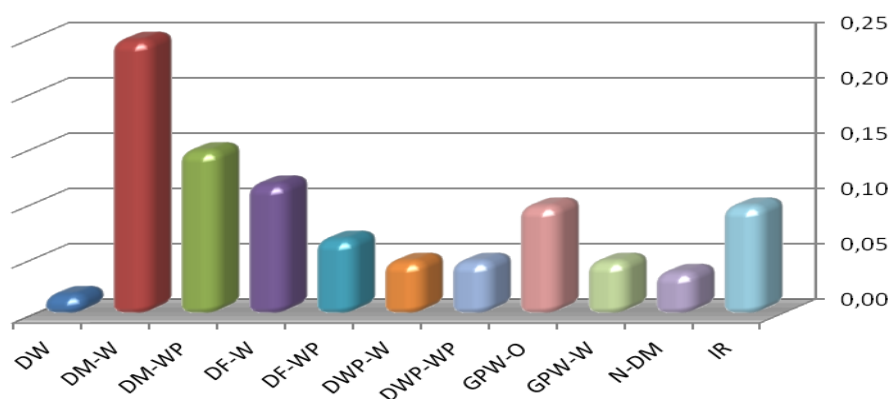
Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie - 0,04.

## 7) Inne regulacje

Akty prawa miejscowego podlegają regułom wskazanym w zasadach techniki prawodawczej. Samorząd ma obowiązek ustalać w regulaminie wynagradzania wyłącznie te obszary, które wynikają z upoważnienia ustawowego. Powszechne jest jednak powoływanie innych regulacji okołopłacowych w tych przepisach. Przyporządkowanie wskaźnika w tym wypadku odbywało się w skali od 0 do 5, przy czym wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których powoływano znaczną ilość istotnych przepisów funkcjonalnych, niewskazanych zakresem upoważnienia, zaś 5 tym regulaminom, które nie przewidywały takich regulacji. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od oceny stopnia przekroczenia upoważnienia i znaczenia formalno-prawnego dodanej regulacji.

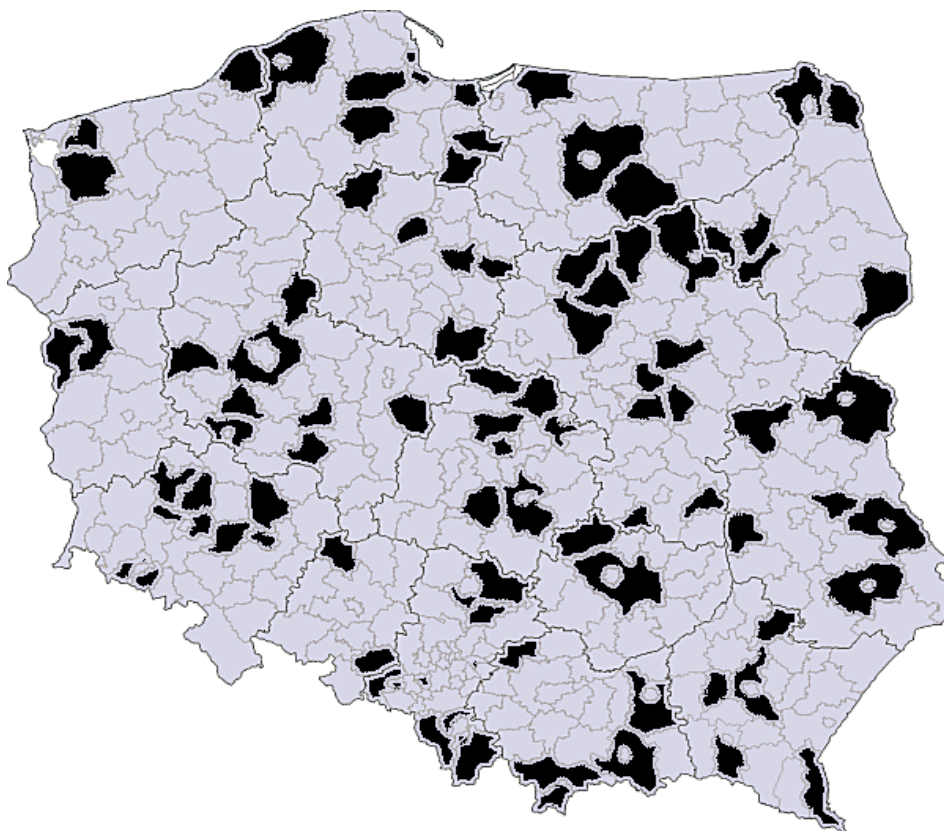
Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,10.

| Struktura oceny końcowej wg wag: |      |      |       |      |       |       |        |       |       |      |      |
|----------------------------------|------|------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|------|------|
|                                  | DW   | DM-W | DM-WP | DF-W | DF-WP | DWP-W | DWP-WP | GPW-O | GPW-W | N-DM | IR   |
| 0.                               | 1.   | 2.   | 3.    | 4.   | 5.    | 6.    | 7.     | 8.    | 9.    | 10.  | 11.  |
| 1.                               | 0,02 | 0,25 | 0,15  | 0,12 | 0,07  | 0,05  | 0,05   | 0,10  | 0,05  | 0,04 | 0,10 |



Szczegółowej analizie poddano 100 regulaminów wynagradzania, w tym z 69 gmin (18 – z gmin miejskich, 43 – z gmin wiejskich, 8 – z gmin miejsko-wiejskich), 22 z powiatów, 8 z miast na prawach

powiatów oraz z 1 samorządu województwa<sup>26</sup>. Wyboru regulaminów dokonano w oparciu o dane dotyczące wykonania budżetu za rok 2010 w zakresie wydatków bieżących w dziale 801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza (wynagrodzenia). Kryterium wyboru była relacja wykonanych wydatków bieżących do wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, przy czym w równym stopniu uwzględniano te JST, których wydatki bieżące najznaczniej przekraczały wysokość naliczonej części oświatowej subwencji, JST których wydatki bieżące były najniższe i sytuowały się poniżej naliczonych kwot części oświatowej subwencji oraz te JST, których wydatki bieżące były najbardziej zbliżone do naliczonej wysokości części oświatowej subwencji. Wyboru tego dokonano odrębnie dla każdego województwa w jednolitej proporcji do liczby samorządów ogółem w danym województwie. Odpowiednio do wskazanych kryteriów układ terytorialny wybranych samorządów przedstawia się następująco:



Rys. Mapa przedstawia orientacyjne, terytorialne rozmieszczenie jednostek samorządu, których akty prawa miejscowego (regulaminy wynagrodzeń nauczycieli) zostały poddane analizie. Na mapie wyszczególniono właściwe miejsca w układzie powiatów także w przypadku, gdy analizie podlegał jedynie regulamin wynagradzania gminy, usytuowanej na terenie danego powiatu. Na mapie nie wskazano równocześnie jednego samorządu województwa, którego akt prawa miejscowego w sferze płac nauczycielskich został poddany analizie.

<sup>26</sup> Użyte dalej w analizie skróty GM, GW, GMW, MNPP, SW oznaczają odpowiednio: gminę miejską, gminę wiejską, gminę miejsko-wiejską, miasto na prawach powiatu oraz samorząd województwa.

Celem pełniejszej identyfikacji w niniejszym badaniu poszczególnym aktom prawa miejscowego (regulaminom wynagradzania nauczycieli) przyporządkowano kolejne numery. Odpowiednio,

1) numery od 1 do 69 przyporządkowano regulacjom gminnym, w tym:

- numery: 6, 8, 9, 12, 25, 26, 29, 33, 35, 36, 38, 40, 50, 53, 54, 60, 61 i 63 – to numery regulaminów płacowych gmin miejskich,
- numery: 1, 3, 5, 7, 10, 11, od 13 do 15, od 18, do 24, 27, 28, od 30 do 32, 37, 39, od 42 do 49, 51, 52, od 55 do 59, 62, 64, 66, 67 i 69 – to numery regulaminów gmin wiejskich,
- numery: 2, 4, 16, 17, 34, 41, 65, 68 – to numery przyporządkowane regulaminom gmin miejsko-wiejskich.

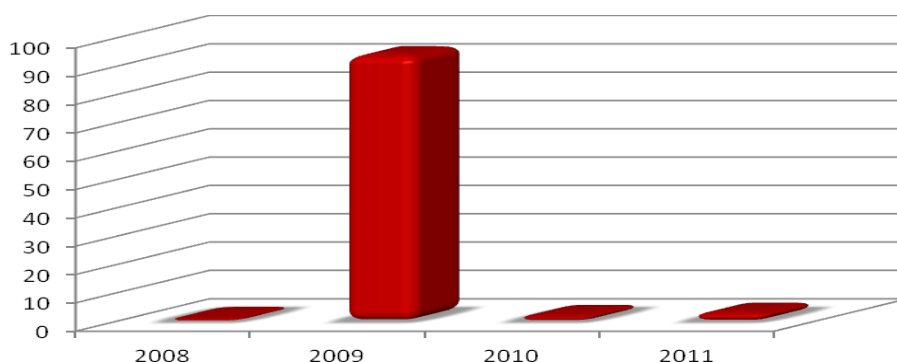
2) numery kolejne od 70 do 91 – to numery przyporządkowane regulacjom powiatów,

3) numery kolejne od 92 do 99 to numery rozstrzygnięć miast na prawach powiatów,

4) numer 100 – przyporządkowano regulaminowi samorządu województwa.

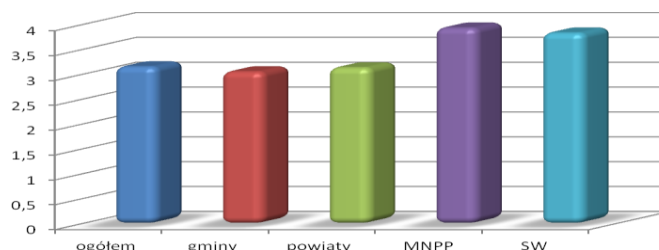
### 1) Coroczna nowelizacja regulaminów

Nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela zrealizowana ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. umożliwiła odstąpienie od corocznej regulacji płacowej. Odpowiednio w badanej grupie obowiązujących 100 regulaminów – 1 został powołany w 2008 r., 94 w 2009 r., 2 – w roku 2010 i 3 – w roku 2011<sup>27</sup>.



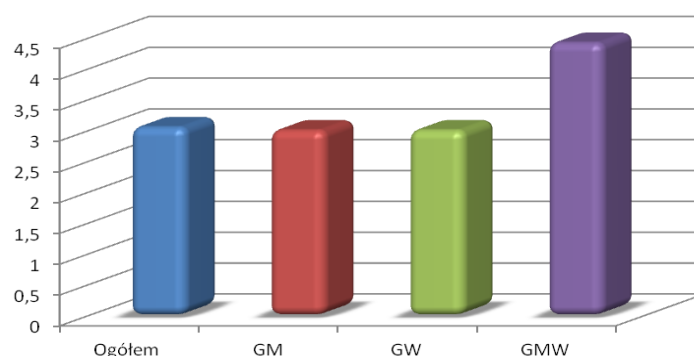
### 2) Ocena ogólna (średnia ogółem)

Średnia ocena ogółem wszystkich JST ukształtowała się na poziomie – 3,16, w tym gminy – 3,06, powiaty – 3,14, miasta na prawach powiatu – 3,94, zaś samorząd województwa – 3,84.



<sup>27</sup> W roku 2008 regulamin oznaczony nr 34 - gmina miejsko-wiejska. W roku 2010 regulaminy nr 23 i 57 – gminy wiejskie i w roku 2011 regulaminy nr 52 i 3 gminy wiejskie oraz nr 36 gmina miejska.

Wśród gmin wskaźniki ukształtowały się następująco: gminy miejskie i gminy wiejskie – 3,01. Relatywnie wysoko od niskiej oceny ukształtował się wskaźnik dla gmin miejsko-wiejskich – 3,43.



### 3) Najwyższe i najniższe oceny (wskaźnik różnicowania jakości regulacji)

W sześciostopniowej skali najwyższą ocenę uzyskał regulamin miasta na prawach powiatu, uzyskując wskaźnik – 4,76. Najniższy przypadek gminie wiejskiej, na poziomie – 1,96. Odpowiednio, w układzie poszczególnych typów JST relacja ta ukształtowała się następująco:

|    | TYP JST |     | Najwyższy wskaźnik oceny | Nr regulaminu | Najniższy wskaźnik oceny | Nr regulaminu | % wskaźnik różnicowania jakości regulacji |
|----|---------|-----|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|-------------------------------------------|
| 0. | 1.      | 2.  | 3.                       | 4.            | 5.                       | 6.            | 7.                                        |
| 1. | OGÓŁEM  |     | 4,76                     | 94            | 1,96                     | 19            | 46,67                                     |
| 2. | GMINY   | GM  | 4,12                     | 9             | 2,19                     | 40            | 32,17                                     |
| 3. |         | GW  | 4,45                     | 21            | 1,96                     | 19            | 41,50                                     |
| 4. |         | GMW | 4,33                     | 16            | 2,33                     | 34            | 33,33                                     |
| 5. | POWIATY |     | 4,26                     | 91            | 2,05                     | 72            | 36,83                                     |
| 6. | MNPP    |     | 4,76                     | 94            | 2,58                     | 99            | 36,33                                     |

### 4) Przedziały ocen

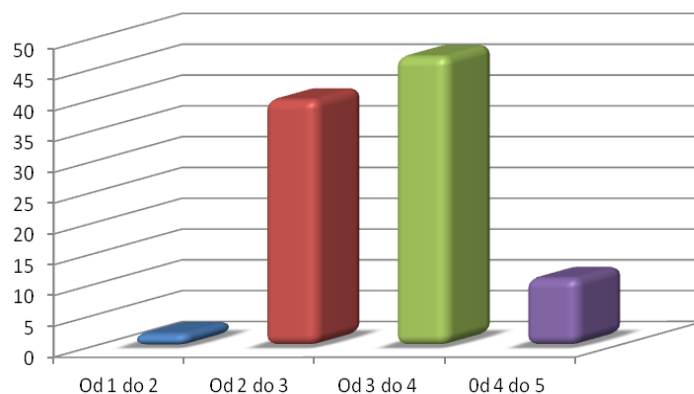
Uporządkowanie regulacji płacowych wg typów JST w poszczególnych przedziałach ocen:

|    | TYP JST     |     | Od 1 do 2 | Od 2 do 3 | Od 3 do 4 | Od 4 do 5 | Od 3 do 5 | % JST w przedziale od 3 do 5 |
|----|-------------|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|
| 0. | 1.          | 2.  | 3.        | 4.        | 5.        | 6.        | 7.        | 8.                           |
| 1. | GMINY       | GM  | 0         | 8         | 9         | 1         | 10        | 55,6                         |
| 2. |             | GW  | 2         | 21        | 18        | 2         | 20        | 46,5                         |
| 3. |             | GMW | 0         | 3         | 3         | 2         | 5         | 62,5                         |
| 4. | RAZEM GMINY |     | 2         | 32        | 30        | 5         | 35        | 50,7                         |
| 5. | POWIATY     |     | 0         | 7         | 14        | 1         | 15        | 68,2                         |
| 6. | MNPP        |     | 0         | 1         | 2         | 5         | 7         | 87,5                         |
| 7. | SW          |     | 0         | 0         | 1         | 0         | 1         | 100,0                        |
| 8. | OGÓŁEM      |     | 2         | 40        | 47        | 11        | 58        | 58,0                         |

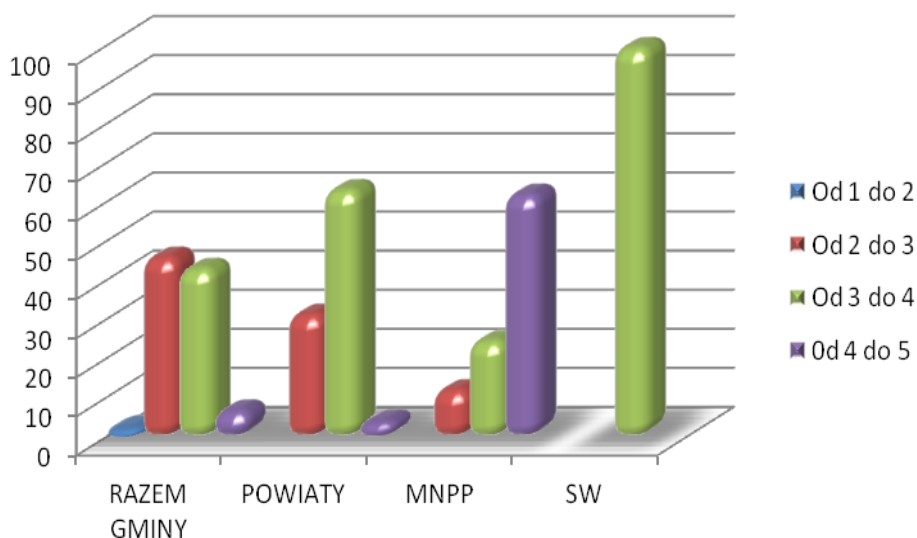
Uporządkowanie regulacji płacowych wg typów JST w poszczególnych przedziałach ocen w %:

|    | TYP JST            |     | Od 1 do 2   | Od 2 do 3    | Od 3 do 4    | Od 4 do 5    |
|----|--------------------|-----|-------------|--------------|--------------|--------------|
| 0. | 1.                 | 2.  | 3.          | 4.           | 5.           | 6.           |
| 1. | GMINY              | GM  | 0,00        | 44,44        | 50,00        | 5,56         |
| 2. |                    | GW  | 4,65        | 48,84        | 41,86        | 4,65         |
| 3. |                    | GMW | 0,00        | 37,50        | 37,50        | 25,00        |
| 4. | <b>RAZEM GMINY</b> |     | <b>2,90</b> | <b>46,38</b> | <b>43,48</b> | <b>7,25</b>  |
| 5. | POWIATY            |     | 0,00        | 31,82        | 63,64        | 4,55         |
| 6. | MNPP               |     | 0,00        | 12,50        | 25,00        | 62,50        |
| 7. | SW                 |     | 0,00        | 0,00         | 100,00       | 0,00         |
| 8. | <b>OGÓŁEM</b>      |     | <b>2,00</b> | <b>40,00</b> | <b>47,00</b> | <b>11,00</b> |

Ogółem:

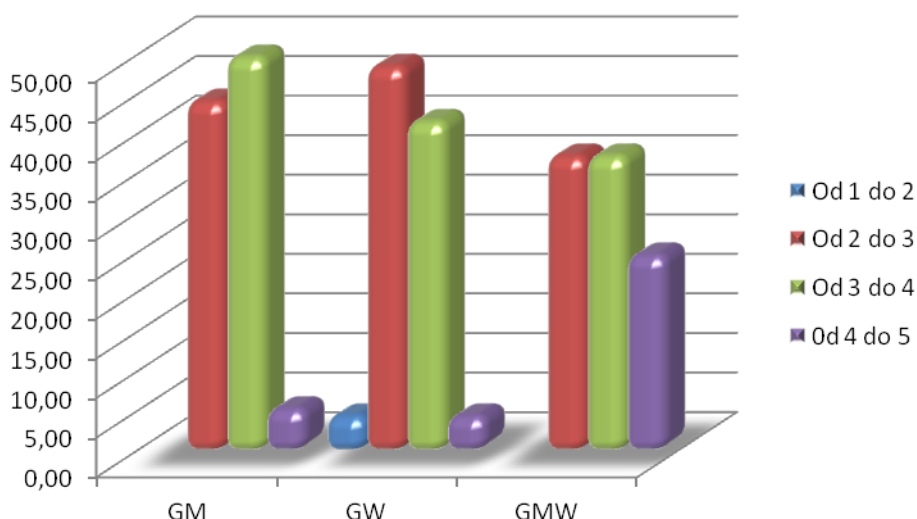


W układzie poszczególnych typów JST w %:



Odnoszona relacja ogólna nie potwierdza się w przypadku gmin, gdzie liczba regulacji sytuujących się w przedziale ocen od 2 do 3 stanowi najwyższy udział, a także w przypadku miast na prawach powiatu, gdzie dominującą grupą są regulaminy sytuujące się w przedziale ocen od 4 do 5. W tym przypadku najniższy jest również udział procentowych regulaminów zakwalifikowanych w przedziale ocen od 2 do 3. Jedynie w gminach znajdują się regulaminy w przedziale ocen od 1 do 2.

W układzie poszczególnych typów gmin w %:



Najkorzystniejsze oceny uzyskały gminy miejsko-wiejskie, w której to grupie 25% regulaminów usytuowało się w przedziale ocen do 4 do 5. Wyłącznie w gminach wiejskich znalazły się regulaminy w przedziale ocen od 1 do 2. W tym też przypadku najwyższy procent regulaminów został oceniony w przedziale ocen od 2 do 3<sup>28</sup>.

## 5) Analiza poszczególnych elementów regulacji płacowych – ogółem.

Na ocenę ogólną poddanych analizie aktów prawa miejscowego złożyły się szczegółowe oceny cząstowe 11 poszczególnych elementów regulacji, odpowiadające zakresowi upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela oraz dwie kategorie dodatkowe. Odpowiednio były to:

- 1) Dodatek za wysługę lat – ogółem wysokość i szczegółowe warunki przyznawania (DW),
- 2) Dodatek motywacyjny – wysokość (DM-W),
- 3) Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DM-WP),
- 4) Dodatek funkcyjny – wysokość (DF-W),
- 5) Dodatek funkcyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DF-WP),
- 6) Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W),
- 7) Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania (DWP-WP),

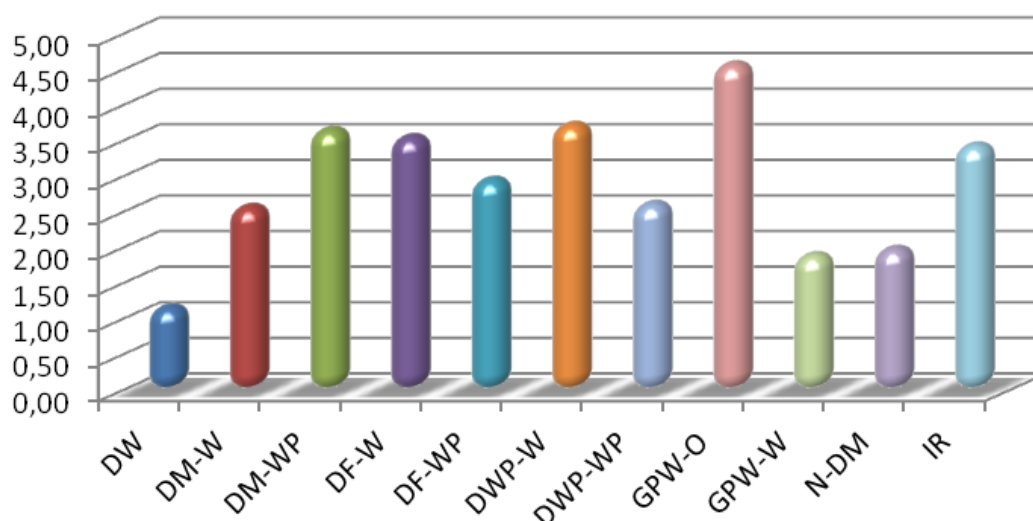
<sup>28</sup> W przedziale ocen 1 do 2 – regulaminy oznaczone numerami 19 i 28, zaś 5 regulaminów miast na prawach powiatów w przedziale ocen od 4 do 5 – to regulaminy oznaczone numerami – 92, 93, 94, 97 i 98.

- 8) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki obliczania (GPW-O),
- 9) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki wypłacania (GPW-W),
- 10) Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym (N-DM),
- 11) Inne regulacje zawarte w regulaminie płacowym (IR)<sup>29</sup>.

Dla wzmocnienia przejrzystości zestawień wskazanym powyżej kategoriom przyporządkowano stosowne skróty (w nawiasach).

### 1) Średnia wysokość ocen na poziomie poszczególnych elementów regulacji:

| Wybrany obszar regulacji - wskaźniki oceny ogółem: |      |      |       |      |       |       |        |       |       |      |      |
|----------------------------------------------------|------|------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|------|------|
|                                                    | DW   | DM-W | DM-WP | DF-W | DF-WP | DWP-W | DWP-WP | GPW-O | GPW-W | N-DM | IR   |
| 0.                                                 | 1.   | 2.   | 3.    | 4.   | 5.    | 6.    | 7.     | 8.    | 9.    | 10.  | 11.  |
| 1.                                                 | 1,18 | 2,59 | 3,67  | 3,57 | 2,97  | 3,74  | 2,63   | 4,59  | 1,91  | 2,00 | 3,45 |



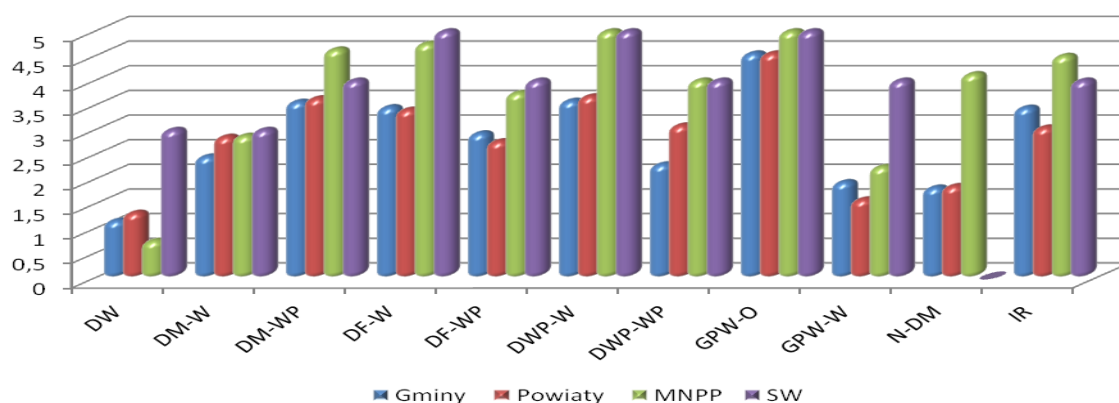
Z treści dokonanego zestawienia wynika, iż największe problemy istnieją w zakresie określenia wysokości i szczegółowych zasad przyznawania dodatku za wysługę lat. Z kolei najwyższy wskaźnik jakości regulacji osiągnięto w zakresie definiowania sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw. Relatywnie wysoko ocenione zostały (powyżej 3,50)

<sup>29</sup> W celu ułatwienia prezentacji zestawień wyszczególnionym kategoriom przyporządkowano skróty (w nawiasach).

rozwiązania przyjęte w zakresie warunków przyznawania dodatku motywacyjnego (3,67), wysokości dodatku funkcyjnego (3,57) i ustalania wysokości dodatków za warunki pracy (3,74).

## 2) Średnia ocen na poziomie poszczególnych typów JST

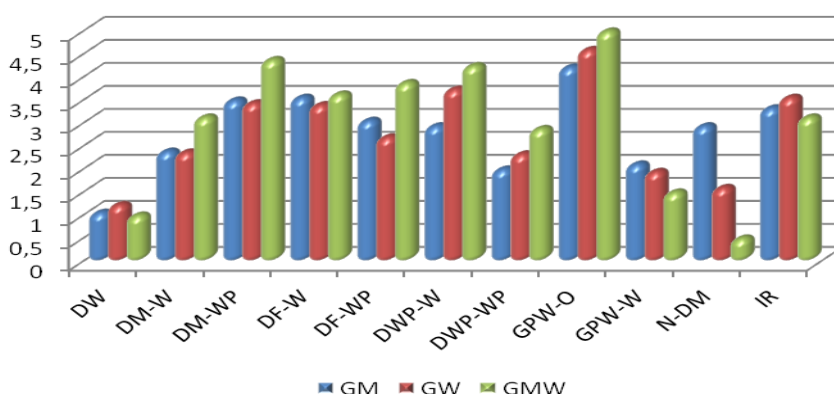
|    |         | DW   | DM-W | DM-WP | DF-W | DF-WP | DWP-W | DWP-WP | GPW-O | GPW-W | N-DM | IR   |
|----|---------|------|------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|------|------|
| 0. | 1.      | 2.   | 3.   | 4.    | 5.   | 6.    | 7.    | 8.     | 9.    | 10.   | 11.  | 12.  |
| 1. | Gminy   | 1,16 | 2,46 | 3,57  | 3,46 | 2,93  | 3,59  | 2,30   | 4,55  | 1,94  | 1,83 | 3,45 |
| 2. | Powiaty | 1,32 | 2,86 | 3,64  | 3,41 | 2,77  | 3,68  | 3,09   | 4,55  | 1,59  | 1,86 | 3,05 |
| 3. | MNPP    | 0,75 | 2,88 | 4,63  | 4,75 | 3,75  | 5,00  | 4,00   | 5,00  | 2,25  | 4,13 | 4,50 |
| 4. | SW      | 3,00 | 3,00 | 4,00  | 5,00 | 4,00  | 5,00  | 4,00   | 5,00  | 4,00  | 0,00 | 4,00 |



Miasta na prawach powiatu uzyskały w większości przypadków najwyższe wskaźniki oceny jakości regulacji z wyłączeniem dodatku za wysługę lat.

## Średnia ocen na poziomie poszczególnych typów gmin.

|    |     | DW   | DM-W | DM-WP | DF-W | DF-WP | DWP-W | DWP-WP | GPW-O | GPW-W | N-DM | IR   |
|----|-----|------|------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|------|------|
| 0. | 1.  | 2.   | 3.   | 4.    | 5.   | 6.    | 7.    | 8.     | 9.    | 10.   | 11.  | 12.  |
| 1. | GM  | 1,06 | 2,39 | 3,5   | 3,56 | 3,06  | 2,94  | 2,00   | 4,22  | 2,11  | 2,94 | 3,33 |
| 2. | GW  | 1,23 | 2,37 | 3,44  | 3,40 | 2,70  | 3,74  | 2,33   | 4,60  | 1,95  | 1,60 | 3,56 |
| 3. | GMW | 1,00 | 3,13 | 4,38  | 3,63 | 3,88  | 4,25  | 2,88   | 5,00  | 1,50  | 0,50 | 3,13 |



## 9. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – wg wybranych obszarów badania

### • Dodatek za wysługę lat (DW)

#### 1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

W kontekście upoważnienia do stanowienia regulaminów wynagradzania dodatek za wysługę lat zajmuje szczególne miejsce. Art. 30 ust. 2 uzależnił wysokość dodatków – co do zasady – od osiągnięć zawodowych i kwalifikacji (stopni awansu zawodowego). Dodatek za wysługę lat pozostał jedynym, comiesięcznym dodatkiem do płacy zasadniczej, który ma rekompensować doświadczenie zawodowe. Poza okresem zatrudnienia nie ma innych warunków uzyskania tego dodatku. Co najważniejsze, w porównaniu z innymi dodatkami, kompetencje samorządu do określania wysokości i warunków wypłacania tego dodatku są ograniczone. Znaczna część tej dyspozycji jest bowiem uregulowana w przepisach wyższego rzędu (art. 33 ust. 1 Karty Nauczyciela – wysokość i zasady przyznawania). Szczególne przypadki zaliczania niektórych okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat określa równocześnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu<sup>30</sup>.

Zgodnie z ustawą wysokość dodatku za wysługę lat wynosi 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% tego wynagrodzenia. Dodatek ten przysługuje po upływie trzech lat pracy. Wysokość dodatku wzrasta z dwóch tytułów:

- ✓ w związku z corocznie zwiększonym wskaźnikiem procentowym,
- ✓ wzrostu wysokości pobieranego przez nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego (dodatek będzie zatem również corocznie wyższy nawet gdy wskaźnik procentowy osiągnie wysokość 20%).

<sup>30</sup> Rozporządzenie 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 z późn. zm. ).

Dodatek za wysługę lat jest składnikiem wynagrodzenia, którego wysokość może być ustalona z mocy przepisów ustawy zatem to ustawa już przesądza, iż jest wypłacany comiesięcznie z góry w pierwszym dniu miesiąca. Jeżeli pierwszy dzień miesiąca jest dniem ustawowo wolnym od pracy, wynagrodzenie z tego tytułu wypłacane jest w dniu następnym.

Na podstawie art. 33 ust. 3 KN minister właściwy ds. oświaty i wychowania uzyskał upoważnienie do uregulowania w drodze rozporządzenia szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat. Obowiązek ten zrealizowano w §7 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. Do szczególnych okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat wlicza się:

- 1) okresy poprzedniego zatrudnienia we wszystkich zakładach pracy.
- 2) inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów są wliczane do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Inne okresy to m.in. okresy pracy w gospodarstwie rolnym, okresy czynnej służby wojskowej, czas przebywania na urlopie wychowawczym itd.

Ponadto rozporządzenie wprowadza tu następujące zasady:

- a) nauczycielowi pozostającemu jednocześnie w więcej niż jednym stosunku pracy okresy uprawniające do dodatku za wysługę lat ustala się odrębnie dla każdego stosunku pracy (a zatem dla każdego stosunku pracy prawo do dodatku za wysługę lat ustala się na nowo);
- b) do okresu zatrudnienia uprawniającego do dodatku za wysługę lat nie wlicza się okresu pracy w innym zakładzie, w którym nauczyciel jest lub był jednocześnie zatrudniony (w przypadku jednoczesnego zatrudnienia do okresu pracy uprawniającego do dodatku uwzględnia się jedynie jeden z tych okresów);
- c) do okresu dodatkowego zatrudnienia (w drugiej szkole) nie wlicza się okresów podstawowego zatrudnienia (w pierwszej szkole).

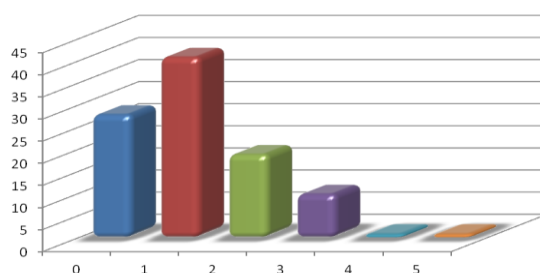
Od tych trzech zasad przysługuje wyjątek. Dotyczy on nauczyciela pozostającego w stosunku pracy jednocześnie w kilku szkołach, ale wyłącznie po zsumowaniu godzin w wymiarze łącznie nieprzekraczającym obowiązującego nauczyciela wymiaru zajęć – pensum. W takim przypadku do okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat w każdej ze szkół wlicza się wszystkie okresy zatrudnienia.

## 2) Dodatek za wysługę lat w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnie wskaźniki oceny uzyskane dla dodatku za wysługę lat są najniższe (1,19). Główną przyczyną jest ograniczony zakres upoważnienia przekazanego do uregulowania na poziomie JST oraz w konsekwencji wadliwe powielanie w nich przepisów powszechnych. Odpowiednio, uzyskane w badaniu szczegółowe wskaźniki oceny kształtują się następująco:

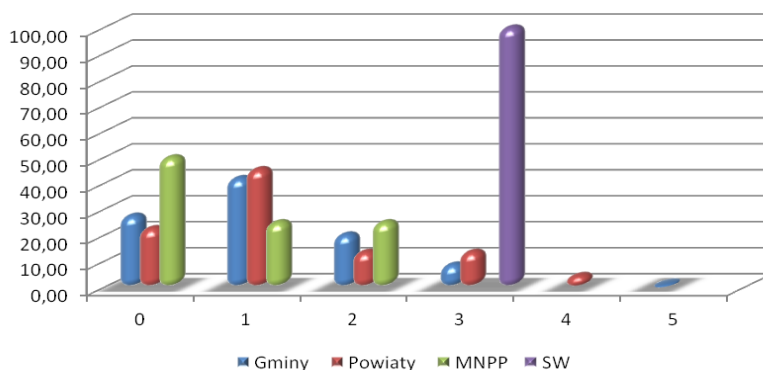
|    | Dodatek za wysługę lat |                  |    |    |    |                 |                 |
|----|------------------------|------------------|----|----|----|-----------------|-----------------|
| 0. | 1.                     | 2.               | 3. | 4. | 5. | 6.              | 7.              |
| 1. | Wskaźnik oceny         | 0                | 1  | 2  | 3  | 4               | 5               |
| 2. | Liczba JST             | 28 <sup>31</sup> | 41 | 19 | 10 | 1 <sup>32</sup> | 1 <sup>33</sup> |

<sup>31</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 3,10, 15, 17, 22, 25, 26, 33, 35, 36, 38, 40, 41, 45, 56, 58, 59, 65, 68, 73, 80, 81, 85, 86, 92, 94,95,99.



| Dodatek za wysługę lat - liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                             | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                             | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                             | Gminy          | 19 | 29 | 14 | 6  | 0  | 1  |
| 3.                                                                             | Powiaty        | 5  | 10 | 3  | 3  | 1  | 0  |
| 4.                                                                             | MNPP           | 4  | 2  | 2  | 0  | 0  | 0  |
| 5.                                                                             | SW             | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  |

| Dodatek za wysługę lat - liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |       |       |       |        |      |      |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|-------|-------|--------|------|------|
| 0.                                                                                 | 1.             | 2.    | 3.    | 4.    | 5.     | 6.   | 7.   |
| 1.                                                                                 | Wskaźnik oceny | 0     | 1     | 2     | 3      | 4    | 5    |
| 2.                                                                                 | Gminy          | 27,54 | 42,03 | 20,29 | 8,70   | 0,00 | 1,45 |
| 3.                                                                                 | Powiaty        | 22,73 | 45,45 | 13,64 | 13,64  | 4,55 | 0,00 |
| 4.                                                                                 | MNPP           | 50,00 | 25,00 | 25,00 | 0,00   | 0,00 | 0,00 |
| 5.                                                                                 | SW             | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 | 0,00 | 0,00 |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- gminy – 10,15% najlepszych ocen,
- powiaty – 18,19% najlepszych ocen,
- miasta na prawach powiatu – 0,00% najlepszych ocen<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Regulamin oznaczony numerem – 74.

<sup>33</sup> Regulamin oznaczony numerem – 16.

<sup>34</sup> W porównaniach tych nie uwzględnia się wskaźnika dla samorządu województwa.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie dodatku za wysługę lat.

- a) Niezgodne z treścią art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela pomijanie w regulaminie wynagradzania obowiązku określania wysokości i szczegółowych warunków przyznawania dodatków – w całości<sup>35</sup>.
- b) Przepisywanie w całości lub w znacznej części regulacji zawartych w przepisach art. 33 ustawy Karta Nauczyciela i rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...) czyli przepisów wiążących aktów prawa wyższego rzędu<sup>36</sup>.
- c) Uwzględnianie w regulaminach płacowych niekorzystnych przepisów z regulacji powszechnych (rozporządzenia) adresowanych do nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez organy administracji rządowej np. w treści *„Dodatek za wysługę lat przysługuje również za dni nieobecności w pracy z powodu choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego”* – rodzący zbędne skutki finansowe dla budżetów JST<sup>37</sup>
- d) Powoływanie przepisów informacyjnych<sup>38</sup>.

### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

- a) wskazanie obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających fakt dotychczasowego zatrudnienia (świadczeń pracy) dla celów ustalenia wysokości dodatku, z uwzględnieniem zakończonych stosunków pracy poza system oświaty.
- b) ustanowienie zasad dokumentowania wykonywania innych okresów uznawanych z mocy odrębnych przepisów – jako wliczane do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (wyszczególnienie dokumentów potwierdzających np. okresy pracy w gospodarstwie rolnym, okresy czynnej służby wojskowej czy czas przebywania na urlopie wychowawczym itd.).
- c) ustanowienie wzoru oświadczenia o wymiarze zatrudnienia nauczyciela pozostającego w stosunku pracy w kilku szkołach jednocześnie.

<sup>35</sup> M.in. regulaminy oznaczone numerami: 3,10,15,17,25,35,36,38,68,80,81,92,95.

<sup>36</sup> M.in. regulaminy oznaczone numerami: 2, 33, 56, 75.

<sup>37</sup> Ustawodawca w art. 30 ust. 6 nie upoważnił rad do ustalania w regulaminie wynagradzania nauczycieli prawa do „cofania” dodatków czy też wprowadzania do niego zapisu stwierdzającego, że dodatki mogą być przyznawane w czasie pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy – np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r. IV SA/Wr 560/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 197/08).

Ponadto, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2010, Nr 77, poz. 512 z późn. zm.) – przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, jeżeli postanowienia układów zbiorowych pracy lub przepisy o wynagradzaniu nie przewidują zmniejszania ich za okres pobierania zasiłku. W rezultacie nauczyciel w okresie choroby otrzymuje dodatek z budżetu JST, choć przy braku takiej regulacji uzyskiwałby go w ramach zasiłku. Inną sytuacją jest w tym wypadku status nauczycieli szkół rządowych, którzy wynagrodzenie mają wypłacane w ramach środków budżetu państwa. Także: TK w orzeczeniu z 24 czerwca 2008 r. (SK 16/06; Dz. U. Nr 119, poz. 771). M.in. regulaminy oznaczone numerami: 26, 41, 45, 59, 68, 85.

<sup>38</sup> M.in. regulaminy oznaczone numerami: 40, 65, 85, 86, 94, 99.



- **Dodatek motywacyjny – wysokość (DM-W)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Dodatek motywacyjny jest najistotniejszym z narzędzi w sferze płacy przekazanych do ustalenia na poziomie JST. W zakresie wysokości dodatku nie istnieją regulacje prawa powszechnego, które ograniczałyby swobodę samorządów w tej części organizacji konstrukcji płacy nauczyciela. Należy tu mieć na względzie jedynie:

- ✓ zapis zawarty w art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym dodatek motywacyjny zależy od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć,
- ✓ wytyczną zawartą w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, zgodnie z którą organ prowadzących ustala wysokość dodatków w ściśle określony sposób, tj. w taki, aby co najmniej osiągnąć wysokość średnich od których mowa w art. 30 ust. 3.
- ✓ ogóle warunki przyznawania dodatku zawarte w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...). Dodatek motywacyjny jest w tym względzie narzędziem najkorzystniejszym, a poprawnie wykorzystywany – dodatkowo bardzo skutecznym w kształtowaniu postaw nauczycieli.

2) Wysokość dodatku motywacyjnego w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia wysokość wskaźnika oceny w tym zakresie ukształtowała się na jednym z najniższych poziomów – 2,59. Uwzględniając fakt, iż ustawodawca pozostawił co do zasady samorządom całkowitą swobodę w kształtowaniu tego elementu (wysokość) – należy uznać, iż wynik ten świadczy o niedostatecznym identyfikowaniu tego narzędzia stymulacji postaw nauczycieli. Wobec faktu powszechnego wypłacania wysokich dodatków uzupełniających za nieuzasadnione należy uznać w tym względzie argumenty o braku stosownych środków finansowych na ten cel. Powyższe potwierdzają również analizowane zapisy regulaminów, w znakomitej większości sytuujące ten dodatek na poziomie stałego, obligatoryjnego składnika płacy – niż narzędzia motywującego pracowników. Wysokość sensu stricto dodatku od pierwszych lat po wprowadzeniu systemu różni się tym, iż w całej badanej grupie regulaminów nie odnotowano już przypadku ustalania go na niskim poziomie kwotowym np. na poziomie 10 zł. Obecnie kształtują się one w wysokości od 5% do nawet 25% wysokości pobieranej stawki wynagrodzenia zasadniczego, stanowiąc zauważalną kwotę, licząc nawet w ujęciu średnim na jednego nauczyciela. Problem obecnie dotyczy zatem nie tyle w ustalonej w regulaminie wysokości – ile w części szczegółowych zasad wypłacania dodatku – które bezpośrednio określają sposób przydzielania dodatku konkretnym nauczycielom. W ślad za dokonanym na przestrzeni lat wzrostem stawek nie odnotowano tu proporcjonalnej, dynamicznej zmiany. Poddane analizie przepisy charakteryzują się niewielkimi różnicami, choć jak wskazano na wstępie populacja uwzględnianych w badaniu regulaminów była fundamentalnie zróżnicowana terytorialnie. Cechą wspólną zawartych tu rozstrzygnięć stała się w szczególności powtarzalność regulacji. Wśród tego głównego, wspólnego nurtu należy wyodrębnić nieposiadające oparcia w prawnym upoważnieniu – dyspozycje o powołaniu zapisu nie tyle określającego warunki wypłacania dodatku, ale powołującego formułę ustalającą wysokość środków na dodatek na

poziomie szkoły<sup>39</sup>. W działaniu widać uzasadnioną merytorycznie potrzebę ustanowienia wydzielonej kwoty na fundusz motywacyjny, a zatem wolę przekazania dyrektorowi wiedzy co do wysokości środków, którymi na ten cel może dysponować. Problem w tym, iż takiego działania nie przewiduje upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, co decyduje w sferze faktu o nieważności takiego regulaminu z uwagi na poważne przekroczenie zakresu upoważnienia. W obecnym brzmieniu przepisów powszechnych powyższa czynność, jako należąca do sfery kalkulacyjnej, powinna być dokonywana na poziomie kształtowania przez struktury księgowe planu finansowego szkoły i być konsekwencją ustalonej w regulaminie wysokości dodatku. Co najważniejsze, jeżeli miałyby być to czynność wpisująca się w świadomy proces organizacji procesu kształtowania płac powinna przewidywać zróżnicowanie nie tylko w zakresie ogólnych środków na ten dodatek, ale środków w podziale na poszczególne stopnie awansu zawodowego. Należy bowiem mieć na względzie obowiązek samorządu ustanowienia wysokości nauczycielskich płac co najmniej w wysokości gwarantowanej (średniej) i w podziale na poszczególne stopnie awansu, pod rygorem płacenia następnie – dodatku uzupełniającego. Środki redystrybuowane w ramach tak ustalanego funduszu motywacyjnego – pozwalałyby w sferze kalkulacyjnej wypełnić przestrzeń pomiędzy wypłacanymi środkami finansowymi na stałe składniki wynagrodzenia – a górną granicą ustawowej odpowiedzialności (średnie wynagrodzenia gwarantowane). Co więcej, tak rozdysponowywane środki miałyby charakter celowy (w zależności od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć), a także pozwalałyby adresować dodatki w konkretnej grupie awansu zawodowego, ograniczając przypadki, w których w trzech grupach awansu zawodowego wypłaca się średnie znacznie wyższe niż gwarantowane, a i tak następnie płaci się dodatek uzupełniający – grupie czwartej (gdzie średnie nie zostały osiągnięte). Drugim kluczowym problemem w sferze kształtowania dodatku stało się powszechne ustanawianie w regulaminach zasady o możliwości przyznawania go na okres do 12 miesięcy. Nawet jeśli dolna granica widełek w tym względzie wynosi 3 miesiące – to i tak takie rozwiązanie zaprzecza funkcji motywacyjnej tego składnika płacy, generuje zbędną presję na dyrektorach szkół, umożliwiając dokonywanie oceny jego pracy przez pracowników wg kryterium dobry/zły, odpowiednio od skorzystania lub nie z tego uprawnienia. Należy podkreślić, iż ustanowienie możliwości przyznawania dodatku raz na 12 miesięcy kształtuje równocześnie 12 miesięczny cykl oceny nauczyciela. Jeżeli dodamy do tego fakt, iż dodatek przyznawany jest w rezultacie skonfrontowania stopnia spełnienia przesłanek wskazanych w ogólnych i szczegółowych warunkach przyznawania dodatku post factum – na kolejny okres – to okazuje się, że tak adresowane środki odnoszą się do osiągnięć nauczyciela z roku poprzedniego i mogą nie mieć nic wspólnego z postawą nauczyciela w danym roku. W konsekwencji ukształtowanie takiego stanu prawnego ma cechy samoograniczenia się organu i działania na niekorzyść pracowników i dyrektora. Likwiduje bowiem równocześnie podstawowe narzędzie zarządzania na poziomie szkoły<sup>40</sup>. W rezultacie

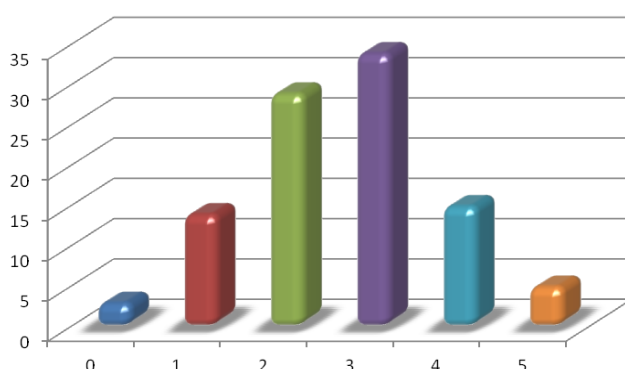
<sup>39</sup> Np. regulamin nr 8 „W każdym roku finansowym organ prowadzący gwarantuje środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli w wysokości 3% wynagrodzenia zasadniczego na każdy etat nauczycielski zatwierdzony w arkuszu organizacyjnym szkoły, po wyłączeniu etatów dyrektorów i nauczycieli określonych w ust. 11”.

Znaczna część tych zapisów jest nieprecyzyjna np. – regulamin nr 46 – „Łączna kwota przyznanych dodatków motywacyjnych w szkole nie może przewyższyć kwoty równej 3% od sumy kwot wynagrodzeń zasadniczych wszystkich zatrudnionych w dniu przyznawania dodatków nauczycieli (wraz z wynagrodzeniem zasadniczym dyrektora)”.

<sup>40</sup> Np. regulamin oznaczony nr 5: „Dodatek motywacyjny przyznaje się na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy i nie dłuższy niż 12 miesięcy”.

powyższe decyduje o obligatoryjnym, a nie motywacyjnym, charakterze dodatku, co niektóre JST wprost przesądzą w treści regulaminu płacowego<sup>41</sup>.

| Dodatek motywacyjny – wysokość |                |                 |    |    |    |                  |                 |
|--------------------------------|----------------|-----------------|----|----|----|------------------|-----------------|
| 0.                             | 1.             | 2.              | 3. | 4. | 5. | 6.               | 7.              |
| 1.                             | Wskaźnik oceny | 0               | 1  | 2  | 3  | 4                | 5               |
| 2.                             | Liczba JST     | 3 <sup>42</sup> | 14 | 29 | 34 | 15 <sup>43</sup> | 5 <sup>44</sup> |



| Dodatek motywacyjny – wysokość. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                    | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                    | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                    | Gminy          | 2  | 12 | 23 | 18 | 12 | 2  |
| 3.                                                                                    | Powiaty        | 0  | 2  | 5  | 11 | 2  | 2  |
| 4.                                                                                    | MNPP           | 1  | 0  | 1  | 4  | 1  | 1  |
| 5.                                                                                    | SW             | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  |

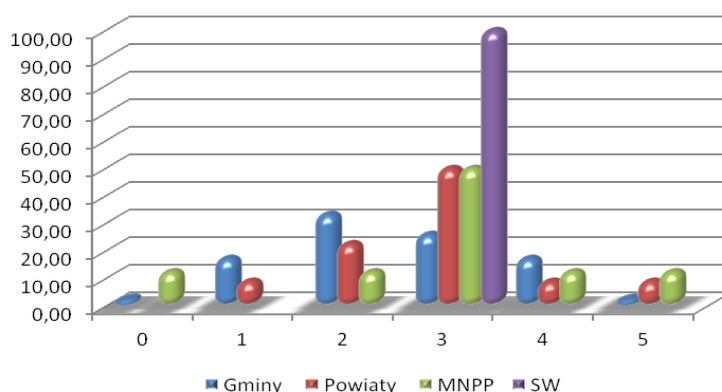
| Dodatek motywacyjny - wysokość. liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |       |       |       |        |       |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 0.                                                                                        | 1.             | 2.    | 3.    | 4.    | 5.     | 6.    | 7.    |
| 1.                                                                                        | Wskaźnik oceny | 0     | 1     | 2     | 3      | 4     | 5     |
| 2.                                                                                        | Gminy          | 2,90  | 17,39 | 33,33 | 26,09  | 17,39 | 2,90  |
| 3.                                                                                        | Powiaty        | 0,00  | 9,09  | 22,73 | 50,00  | 9,09  | 9,09  |
| 4.                                                                                        | MNPP           | 12,50 | 0,00  | 12,50 | 50,00  | 12,50 | 12,50 |
| 5.                                                                                        | SW             | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 | 0,00  | 0,00  |

<sup>41</sup> Np. regulamin nr 95 „§ 6 ust. 6. Dodatek motywacyjny w minimalnej wysokości przyznaje się każdemu nauczycielowi z wyjątkiem nauczyciela, który nie spełnił ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego przewidzianych w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji 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 prace w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181, z późn.zm.)”

<sup>42</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 6, 40 i 99.

<sup>43</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 4, 9, 11, 16, 21, 22, 35, 44, 54, 60, 65, 69, 80, 81, 98.

<sup>44</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 3, 17, 90, 91 i 94.



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- a) gminy – 43,38% najlepszych ocen,
- b) powiaty – 68,18 najlepszych ocen,
- c) miasta na prawach powiatu – 75,00% najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego.

- a) Przekraczanie zakresu upoważnienia wskazanego art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela poprzez powoływanie przepisów, określających wysokość łącznych środków finansowych w budżetach szkół na dodatek motywacyjny<sup>45</sup>,
- b) Zbyt długi okres, na który może być przyznawany dodatek motywacyjny. Regulacja niedopuszczalna z punktu widzenia organizacji narzędzi zarządzania szkołą<sup>46</sup>,
- c) Niepowoływanie rzeczywistej wysokości dodatku poprzez powoływanie zbyt szerokich widełek, określając jedynie górną granicę stawki lub w ogóle nie określając wysokości „nauczycielowi może być przyznany dodatek motywacyjny w granicach posiadanych przez szkołę środków na wynagrodzenia osobowe”<sup>47</sup>; dodatek przyznaje się w granicach od 0 do 10%<sup>48</sup>,
- d) Nieuprawnione wyłączenie części nauczycieli z prawa do dodatku ze względu na okres zatrudnienia (0,5 roku, rok, stażystów itp.) lub określanie sytuacji i przypadków kiedy dodatek nie przysługuje np.: § 4 ust. 6. Dodatek motywacyjny nie przysługuje:
  - ✓ nauczycielom zatrudnionym w wymiarze niższym niż połowa tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin,
  - ✓ nauczycielowi niepełnozatrudnionemu, jeśli jest to drugie źródło utrzymania,
  - ✓ nauczycielowi zaczynającemu pracę w szkole, przez pierwszy semestr, chyba że nastąpiło przeniesienie w tej samej gminie wraz z dodatkiem motywacyjnym.

<sup>45</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 6, 40, 99, 8, 19, 28, 32, 39, 45, 46, 58, 59, 72, 87, 14, 24, 31, 34, 37, 38, 42, 57, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 71, 79, 84, 89, 95, 5, 10, 12, 20, 26, 27, 33, 41, 43, 48, 50, 56, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 82, 85, 86, 92, 93, 4, 9, 11, 22.

<sup>46</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 99, 2, 8, 32, 36, 39, 45, 46, 59, 7, 14, 24, 31, 34, 37, 42, 47, 51, 55, 57, 66, 67, 68, 71, 79, 84, 89, 1, 5, 10, 13, 20, 23, 27, 33, 43, 48, 52, 73, 74, 75, 76, 78, 88, 96, 97, 4.

<sup>47</sup> Np: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 31 października 2000 r., PR 0911/2/2000 – nie jest możliwe uzależnienie wypłaty dodatku motywacyjnego od posiadanych przez gminę środków finansowych. Prawo do takiego dodatku zostało przyznane nauczycielom z mocy ustawy.

<sup>48</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 2, 8, 19, 28, 30, 32, 39, 45, 46, 58, 59, 72, 87, 7, 18, 34, 37, 47, 51, 55, 57, 61, 62, 63, 66, 67, 71, 83, 84, 5, 12, 13, 41, 43, 50, 56, 74, 76, 77, 82, 85, 86, 88, 92, 93, 97.

Dodatek jest zależny od jakości wykonywanych zadań (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela), a nie od stażu pracy w danej szkole. Art. 30 ust. 6 nie upoważnia do określania sytuacji i przypadków wyłączających niektórych nauczycieli z prawa do dodatku<sup>49</sup>,

- e) Niezależnie od obowiązku uzgodnienia treści regulaminu - umieszczenie w nim dodatkowej zasady opiniowania przez związki zawodowe decyzji dyrektora szkoły o wysokości przyznawanych dodatków<sup>50</sup>,
- f) Wprowadzenie zasady wypłacania dodatku „z dołu”<sup>51</sup>,
- g) Uzależnienie prawa do dodatku od posiadanych kwalifikacji, a nie jakości świadczonej pracy<sup>52</sup>
- h) Wprowadzenie możliwości „cofania” dodatku przez organ prowadzący<sup>53</sup>.

#### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

- a) Ustanowienie w regulaminie szerokich widełek w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego z jednoczesnym wyłączeniem z treści regulaminu przepisów określających sposób kształtowania wysokości łącznych środków na dodatek motywacyjny na poziomie szkoły. Zastąpienie tego działania corocznym, władczym rozstrzygnięciem służb księgowych organu prowadzącego, określającym wysokość środków na dodatek motywacyjny w planach finansowych szkół z podziałem na poszczególne stopnie awansu zawodowego. Wysokość środków na dodatek w każdym ze stopni musi odpowiadać różnicy pomiędzy zbilansowaną wysokością planowanych wydatków na pozostałe składniki wynagrodzenia w skali roku, a średnią gwarantowaną na danym stopniu na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Ustanowienie wysokich widełek nie ma charakteru zobowiązaniowego. Dyrektor szkoły nie może przekroczyć kwoty wyznaczonej na ten cel, bez zmiany planu finansowego szkoły, a zatem budżetu JST.
- b) ustanowienie maksymalnie krótkiego okresu, na który może być przyznawany dodatek motywacyjny (nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 4 miesiące). Umożliwia to dyrektorowi szkoły elastyczne wykorzystywanie przydzielonego funduszu na dodatek, a przydzielane kwoty mają charakter rzeczywisty i motywacyjny. Miarą oceny jakości działania dyrektora szkoły w tym obszarze jest nieprzyznawanie dodatku jednocześnie dla wszystkich nauczycieli i kumulowanie wysokości dla najlepszych nauczycieli. Co do zasady nie jest bowiem możliwe, aby wszyscy nauczyciele naraz
- c) spełniali kryteria jakościowe w pracy. Przydzielanie dodatku musi być jawne, a w konsekwencji ograniczające wyłącznie subiektywny charakter tego działania. Działanie w tym zakresie wyłącznie na poziomie relacji dyrektor – wybrany nauczyciel – kwestionuje sens takiej regulacji płacowej.
- d) ustanowienie rzeczywistych widełek zwłaszcza na dolnym poziomie. Ustanowienie tej relacji na poziomie „0%-20%”, lub w ogóle bez dolnej granicy (np. nie więcej niż...) jest logicznie wadliwe – nie ma bowiem sensu i możliwości przyznania dodatku w wysokości - 0 zł. Równie

<sup>49</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 46, 59, 51, 63, 79, 83, 85 i 67.

<sup>50</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 87, 68, 85, 97.

<sup>51</sup> M.in. regulamin nr 18.

<sup>52</sup> M.in. regulamin nr 38.

<sup>53</sup> M.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 274/05, wyrok WSA we Wrocławiu z 25 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 176/08, rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 1. lutego 2006 r. – PN.I.0911/1/06. Dodatek motywacyjny jest składnikiem wynagrodzenia, a więc jednocześnie staje się istotnym elementem umowy o pracę. Jego zmiana na niekorzyść pracownika wymaga wypowiedzenia warunków pracy – regulamin nr 34.

wadliwym w skutkach jest powszechne ustalanie dolnej granicy widełek na zbyt niskim poziomie np. 2% czy 3% wynagrodzenia zasadniczego. Uzyskiwane kwoty z tego tytułu są niewielkie (kwoty brutto) i w konsekwencji mogą powodować jedynie odwrotne skutki od zamierzonych systemowo i celowo. Należy pamiętać, iż decydującym dla dyrektora jest wytyczna organu w zakresie wysokości łącznych środków na dodatek motywacyjny, a nie dolna granica stawek. Tendencja do zaniżania dolnej granicy ma związek z powszechnie tolerowaną przez organy prowadzące skrajnie wadliwą zasadą przyznawania dodatku wszystkim nauczycielom na okres roku szkolnego.

- **Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DM-WP)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

W tej części przedmiotem badania stały się rozstrzygnięcia w zakresie szczegółowych, merytorycznych przesłanek warunkujących przyznawanie dodatku motywacyjnego. Za najistotniejsze rozstrzygnięcie przepisów powszechnych w tym zakresie stanowi treść art. 30 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którą dodatek motywacyjny ma być uzależniony od - jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Dyspozycja ta w znany sposób zawęża zakres warunków merytorycznych w zakresie przyznawania dodatku, które mogą być sformułowane w wykonawczych przepisach powszechnych i aktach prawa miejscowego. W przeciwieństwie do innych dodatków ustawodawca podzielił uprawnienie kompetencyjne w tym zakresie na dwa podmioty:

- a) na mocy art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela ogólne warunki przyznawania dodatku ustala minister właściwy ds. oświaty i wychowania,
- b) na mocy art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela szczegółowe warunki przyznawania dodatku ustalane są w regulaminach wynagradzania przez organ prowadzący, będący JST.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określił Minister Edukacji Narodowej w § 6 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...). Należą do nich:

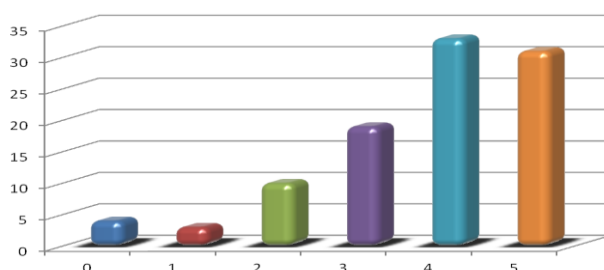
- 1) osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym;
- 2) osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze;
- 3) wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania;
- 4) zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela;
- 5) szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem;
- 6) realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Szczegółowe warunki ustalane przez JST muszą bezpośrednio wynikać z ogólnych warunków wskazanych w rozporządzeniu. Nie mogą mieć one charakteru otwartego<sup>54</sup>. Wskazane przepisy wyczerpują regulacje powszechne wiążące samorządy w zakresie regulowania tej części regulaminu.

## 2) Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 3,67 i jest odpowiednio jedną z najwyższych ocenionych obszarów regulacji samorządowych. Znakomita większość samorządów w sposób co najmniej poprawny sformułowała niezbędne w tym zakresie regulacje.

| Dodatek motywacyjny – DM-WP |                |                 |                 |    |    |    |    |
|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----|----|----|----|
| 0.                          | 1.             | 2.              | 3.              | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                          | Wskaźnik oceny | 0               | 1               | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                          | Liczba JST     | 4 <sup>55</sup> | 3 <sup>56</sup> | 10 | 19 | 33 | 31 |



| Dodatek motywacyjny – DM-WP. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                 | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                 | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                 | Gminy          | 3  | 2  | 9  | 13 | 23 | 19 |
| 3.                                                                                 | Powiaty        | 1  | 1  | 1  | 6  | 6  | 7  |
| 4.                                                                                 | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 3  | 5  |
| 5.                                                                                 | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  |

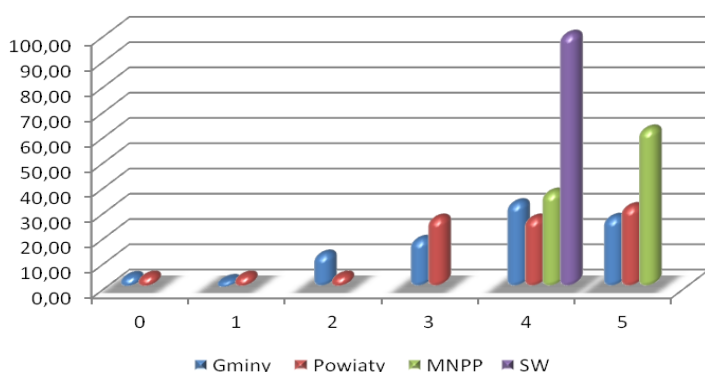
| Dodatek motywacyjny DM-WP. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |      |      |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| 0.                                                                                   | 1.             | 2.   | 3.   | 4.    | 5.    | 6.    | 7.    |
| 1.                                                                                   | Wskaźnik oceny | 0    | 1    | 2     | 3     | 4     | 5     |
| 2.                                                                                   | Gminy          | 4,35 | 2,90 | 13,04 | 18,84 | 33,33 | 27,54 |

<sup>54</sup> Np. wyrok WSA w Gdańsku z 3 lipca 2008 r. – III SA/Gd 80/08. Działaniem nieprawidłowym organu prowadzącego szkołę jest jedynie przykładowe wyliczenie w uchwale przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego. Taka sytuacja mogłaby sugerować istnienie innych, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku. Dodatek motywacyjny nie powinien być również uzależniony od funkcji pełnionej przez nauczyciela, gdyż z nią może się wiązać uprawnienie do uzyskania dodatku funkcyjnego.

<sup>55</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 1,35, 55 i 72.

<sup>56</sup> Regulaminy oznaczone numerami: 40, 67 i 78.

|    |         |      |      |      |       |        |       |
|----|---------|------|------|------|-------|--------|-------|
| 3. | Powiaty | 4,55 | 4,55 | 4,55 | 27,27 | 27,27  | 31,82 |
| 4. | MNPP    | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 37,50  | 62,50 |
| 5. | SW      | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 100,00 | 0,00  |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- gminy – 79,71% najlepszych ocen,
- powiaty – 86,36% najlepszych ocen,
- miasta na prawach powiatu – 100,00% najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego.

**a)** Formułowanie w warunkach jakościowych zadań i obowiązków nauczyciela wynikających z pozostawania w stosunku pracy i należących do jego podstawowych obowiązków np. „*prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej, rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych*”<sup>57</sup>,

**b)** powoływanie zbyt ogólne dyspozycji, niepozwalających zróżnicować wysokości dodatku oraz będące niewypełnieniem upoważnienia zawartego w ustawie, które zobowiązuje do określania szczegółowych, a nie „ogólnych” warunków np. „*dodatek przysługuje nauczycielom: stażystom, kontraktowym, mianowanym, dyplomowanym za szczególne osiągnięcia, w szczególności za zaangażowanie w realizację czynności i zajęć wynikających z zadań statutowych szkoły*”<sup>58</sup>.

**c)** Formułowanie dodatkowych warunków dla dyrektorów szkół w zakresie dodatku motywacyjnego, w tym wynikających z obowiązków lub wykraczające poza nie np. „*dodatkowymi warunkami poza wymienionymi w § 8 przyznania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów są:*

- ✓ *prowadzenie polityki finansowej szkoły zgodnie z obowiązującym prawem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, celowe i oszczędne wydatkowanie środków, racjonalne gospodarowanie majątkiem szkolnym,*
- ✓ *wymierne działania zmierzające do wzbogacenia majątku szkolnego i pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych,*
- ✓ *skuteczne i oszczędne prowadzenie polityki kadrowej*”<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Np. regulamin nr 1, 46.

<sup>58</sup> Regulaminy oznaczone nr 55, 72, 19, 27, 15.

<sup>59</sup> Regulaminy oznaczone nr 31, 78, 52, 68, 5, 32, 33, 39, 61, 71, 84, 88, 89, 18, 23, 41, 59, 85, 86, 90, 91, 99, 100.

#### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Regulacje przyjęte w tym obszarze zostały sformułowane co do zasady na poziomie poprawnym. Działania jakie należałoby podjąć powinny skupiać się na modyfikacji dyspozycji pod kątem eliminowania zbyt ogólnych regulacji, na rzecz systematycznego wprowadzenia szczegółowych i konkretnych – dotyczy to np. wskazania typu zajęć pozalekcyjnych, w tym zidentyfikowania i wręcz określenie tych, które z punktu widzenia coraz szerszych potrzeb edukacyjnych ucznia – powinna posiadać w swej ofercie szkoła. Wprowadzenie np. takich zajęć powinno być warunkiem zatwierdzenia przez organ prowadzący – arkuszy organizacyjnych (należy tu mieć na uwadze, że zajęcie pozalekcyjne są obowiązkiem pracowniczym nauczyciela i nie mogą być dodatkowo płatne). Szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego należy zatem spostrzegać jako jeszcze jedna z możliwości rozbudowania oferty szkoły, w ramach przeznaczanych już na ten dodatek środków. W tym kontekście należy rozważyć możliwość rozbudowania warunków merytorycznych o te elementy, które mogą mieć istotne znaczenie - z punktu widzenia lokalnej oświaty. Należy pamiętać o treści § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 roku, zgodnie z którym szczegółowe warunki powinny odpowiadać również „realizowanym w szkole zadaniom edukacyjnym, wynikającym z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej”. Wśród tych szczegółowych warunków mogą się zatem pojawiać np. dodatki adresowane wprost do nauczycieli języków, generując pracę w szkole na poziomie coraz bardziej konkurencyjnym dla nauczycieli.

#### • Dodatek funkcyjny – wysokość (DF-W)

##### 1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Ogólną kwalifikację w zakresie dodatku funkcyjnego powołuje ustawa Karta Nauczyciela. Zgodnie z art. 30 ust 2 ustawy Karta Nauczyciela wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 Karty Nauczyciela minister właściwy ds. oświaty i wychowania uzyskał dodatkowo upoważnienie do określenia w trybie rozporządzenia wykazu stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego. Upoważnienie to zostało zrealizowane w § 5 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. Zgodnie z przepisem prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje:

##### 1) nauczycielom, którym powierzono:

- a) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora,
- b) inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły

##### 2) sprawowanie funkcji:

- a) wychowawcy klasy,
- b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
- c) opiekuna stażu.

W regulaminach wynagradzania JST samodzielnie decyduje o ustaleniu wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków przyznawania. Należy podkreślić, iż katalog ten ma charakter zamknięty. Samorządy nie mają upoważnienia do ustanawiania jakichkolwiek innych funkcji, a tym bardziej ustanawiać z tego tytułu dodatków. Wyjątek w tym zakresie stanowią stanowiska kierownicze, o ile

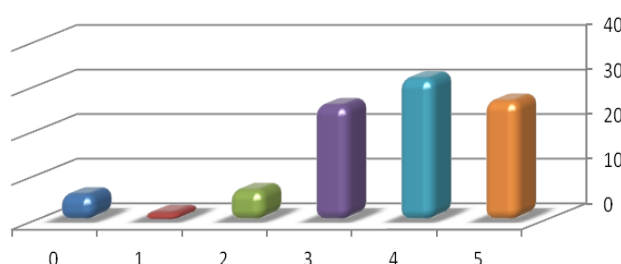


są jednak uprzednio wskazane w statucie szkoły. Należy pokreślić, iż nie mogą być to dowolne stanowiska, ale tylko takie, w których obowiązkach znajduje się obowiązek zarządzania wyszczególnionym jednoznacznie obszarem (np. kierownik internatu). Wszelkie działanie polegające na ustanowieniu innych niż wymienione powyżej stanowisk w trybie regulaminu wynagradzania nauczycieli jest istotnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

## 2) Dodatek funkcyjny – ustalanie wysokości w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 3,57. Podobnie jak w przypadku dodatku motywacyjnego nie ma obecnie większych problemów z ustalaniem sensu stricte wysokości tego dodatku na poziomie dyrektora i wicedyrektora. Dominuje w tym zakresie terytorialne, proste zróżnicowanie, zgodnie z którym w większych miejscowościach wypłaca się wyższe dodatki, zaś w mniejszych niższe. Na poziomie dyrektorów i wicedyrektorów nie ma już – rażąco niskich, czy niespodziewanie wysokich dodatków. Nie oznacza to, że nie istnieją w tym wypadku istotne różnice. Mają one jednak korzenie nie w samej wysokości dodatku, ale w konstrukcji regulującej sposób jego ustalania (zbyt szerokie widełki). Poważnym problemem jest wysokość dodatku dla nauczycieli sprawujących dodatkowe funkcje: wychowawcy klasy, doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta i opiekuna stażu oraz brak przejrzystości w tym zakresie.

| Dodatek funkcyjny – wysokość |                |                 |                 |    |    |    |    |
|------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----|----|----|----|
| 0.                           | 1.             | 2.              | 3.              | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                           | Wskaźnik oceny | 0               | 1               | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                           | Liczba JST     | 6 <sup>60</sup> | 2 <sup>61</sup> | 7  | 26 | 32 | 27 |

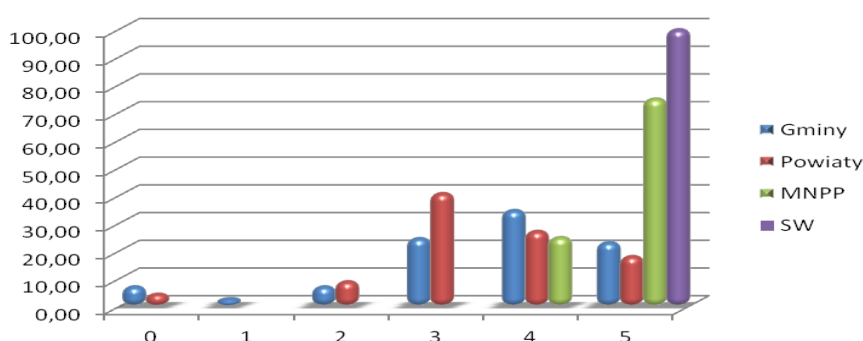


| Dodatek funkcyjny – wysokość. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                  | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                  | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                  | Gminy          | 5  | 2  | 5  | 17 | 24 | 16 |
| 3.                                                                                  | Powiaty        | 1  | 0  | 2  | 9  | 6  | 4  |
| 4.                                                                                  | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 2  | 6  |
| 5.                                                                                  | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  |

<sup>60</sup> Regulaminy oznaczone nr 25, 31, 34, 35, 85, 67, 85.

<sup>61</sup> Regulaminy oznaczone nr 18 i 49.

| Dodatek funkcyjny – wysokość. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |      |      |      |       |       |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|------|------|-------|-------|--------|
| 0.                                                                                      | 1.             | 2.   | 3.   | 4.   | 5.    | 6.    | 7.     |
| 1.                                                                                      | Wskaźnik oceny | 0    | 1    | 2    | 3     | 4     | 5      |
| 2.                                                                                      | Gminy          | 7,25 | 2,90 | 7,25 | 24,64 | 34,78 | 23,19  |
| 3.                                                                                      | Powiaty        | 4,55 | 0,00 | 9,09 | 40,91 | 27,27 | 18,18  |
| 4.                                                                                      | MNPP           | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 25,00 | 75,00  |
| 5.                                                                                      | SW             | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 0,00  | 100,00 |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- gminy – 82,61% najlepszych ocen,
- powiaty – 86,36% najlepszych ocen,
- miasta na prawach powiatu – 100,00% najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania wysokości dodatku funkcyjnego.

**a)** ustanawianie widełek w zakresie wysokości stawek dodatku z pominięciem dolnej lub górnej granicy stawek np. „ustala się wysokość do ...”. Zapisy takie stanowią o skrajnej nieprzejrzystości takiej regulacji i niewypełnieniu upoważnienia ustawowego. Brak jest możliwości ustalenia na podstawie regulaminu jaka jest ostatecznie wysokość dodatku. Nie ma możliwości przyznania dodatku w wysokości 0 zł<sup>62</sup>.

**b)** ustanawianie dodatków funkcyjnych dla wychowawcy klasy, doradcy metodycznego i opiekuna stażu na dyskwalifikująco, rażąco niskim poziomie 1-5% wynagrodzenia zasadniczego, czy kwotowe 40-200 zł<sup>63</sup>.

### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

**a)** Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela samorząd ustala wysokość i warunki przyznawania dodatku funkcyjnego. Oznacza to uprawnienie do decydowania w ramach regulaminu płacowego o wysokości składnika płacy należnego z tytułu powierzenia określonej funkcji (przyjęcia odpowiedzialności). Dyspozycja ta nie jest jednak równoznaczna z nadaniem uprawnienia do przyznawania przez organy stanowiące dodatku uznaniowego. Taka konstrukcja nie jest

<sup>62</sup> Regulaminy oznaczone nr 35, 6, 7, 18, 62, 14, 15, 50, 52, 71, 90, 16.

<sup>63</sup> Regulaminy oznaczone nr 49, 28, 33, 37, 62, 79, 7, 8, 13, 15, 20, 21, 24, 42, 43, 47, 50, 60, 77, 86, 87, 88, 1, 2, 4, 6, 26, 27, 30, 39, 45, 51, 55, 72.

dopuszczalna w sferze współczesnych, cywilizacyjnych standardów, w obszarze działania demokratycznego państwa prawa. W sferze publicznej musi dominować transparentność wszelkich rozstrzygnięć, w tym w szczególności zakresie dotyczącym środków publicznych. Miarą i odzwierciedleniem stopnia zrozumienia wskazanego procesu modernizacyjnego – są m.in. regulacje prawne i sposób kształtowania obowiązujących aktów prawa miejscowego. Są one jednym z najbardziej jednoznacznych i czytelnych dokumentów potwierdzających zrozumienie (lub nie) istoty kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego i stopnia przynależności do tej grupy. Niestety, w części regulaminów płacowych wciąż dominuje tendencja utrzymywania niejednoznacznych rozstrzygnięć w sferze zarządzania sferą oświaty (w tym wypadku w zakresie zarządzania kadrą kierowniczą jednostek organizacyjnych samorządu). Sformułowany w ustawie obowiązek określenia wysokości dodatku nie ma związku z przyznaniem prawa organowi stanowiącemu JST – do określania jedynie górnej lub dolnej granicy stawki i odpowiednio zachowania rozstrzygnięcia władczego i decyzji jednostkowej w zakresie wysokości dodatku. Docelowym rozwiązaniem powinno być uzależnienie wysokości stawki dodatku od konkretnych, realnych i wskazanych już w regulaminie przesłanek, odpowiadających stopniowi trudności zarządzania daną szkołą. Jeżeli zatem kwalifikacją tą jest np. liczba oddziałów – to każdej szkole różnicującej się w danej gminie wg tego kryterium powinna odpowiadać określona stawka (a nie widełki). Na tym polegało zdecentralizowanie kompetencji, aby stosowne kryteria można było przyporządkować wg lokalnego stanu organizacyjnego. Należy podkreślić, iż składnikiem uznaniowym w strukturze płacy nauczyciela są nagrody.

b) Dodatki funkcyjne stanowią niewielki procent wydatków na wynagrodzenia nauczycielskie. Stawki te nie mogą abstrahować od rozwiązań przewidywanych dla innych grup zawodowych na terenie danego samorządu. Powyższe nie oznacza jednak równocześnie, iż niektóre funkcje przewidywane w strukturze stanowisk w oświacie mogą być dyskryminowane. Za takie w istocie zjawisko należy uznać wciąż częste przypadki ustalania dodatku funkcyjnego (za wychowawstwo, opiekun stażu) na poziomie 50–100 zł. Uwzględniając, iż są to kwoty brutto nie może ulegać wątpliwości, iż nie jest to współcześnie ekwiwalent za jakąkolwiek odpowiedzialność, a tym bardziej np. realną odpowiedzialność w sferze współdziałania z rodzicami (wychowawstwo). Niezbędna jest zatem skokowa zmiana przewidująca urealnienie stawek. Uwzględniając, iż środki te wchodziły w skład bilansu wydatków na wynagrodzenia pod kątem osiągnięcia średnich płac gwarantowanych w wielu przypadkach podniesienie tych stawek jedynie zmniejszy wysokość wypłacanego dodatku uznaniowego.

#### • Dodatek funkcyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DF-WP)

##### 1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Jak wskazano w punkcie dotyczącym ustalania wysokości dodatku funkcyjnego ramowe regulacje prawa powszechnego sformułowane w art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 5 pkt 3 oraz art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela zaś w sferze wykazu stosownych stanowisk w § 5 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r.

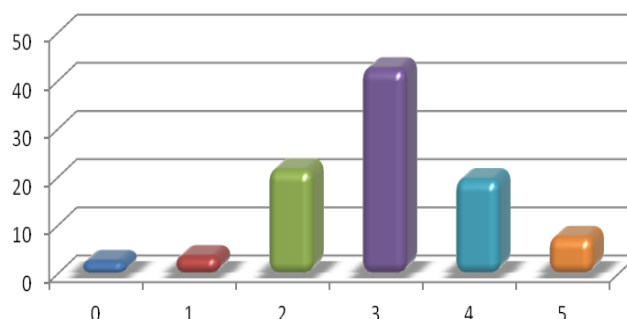


Dają one znaczne możliwości kształtowania zasad związanych z kreowaniem całokształtu rozwiązań dotyczących dodatków funkcyjnych i w przeciwieństwie do dodatku motywacyjnego nie określają w zakresie tych zasad – dodatkowych warunków ogólnych (ramowych). Regulacje powszechne ograniczają się do zastrzeżenia katalogu tytułów do dodatków oraz przesądzenia o ich charakterze w art. 30 ust. 2 (powierzone stanowisko lub sprawowana funkcja)

## 2) Dodatek funkcyjny – ustalanie szczegółowych warunków przyznawania dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła jedynie – 2,97, a zatem jest nieco niższa od uznawanych za akceptowalną w grupie średniej oceny (od 3 do 5). Na powyższe składają się modyfikacje ramowych rozwiązań systemowych jakie są dokonywane na poziomie regulaminów wynagradzania (powoływanie nowych stanowisk), jak również wyraźnych tendencji do zachowywania przez organy stanowiące nadmiernych uprawnień uznaniowych w sferze kreowanych zasad przyznawania dodatków.

| Dodatek funkcyjny – (DF-WP) |                |                 |                 |    |    |    |                 |
|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|----|----|----|-----------------|
| 0.                          | 1.             | 2.              | 3.              | 4. | 5. | 6. | 7.              |
| 1.                          | Wskaźnik oceny | 0               | 1               | 2  | 3  | 4  | 5               |
| 2.                          | Liczba JST     | 3 <sup>64</sup> | 4 <sup>65</sup> | 22 | 43 | 20 | 8 <sup>66</sup> |



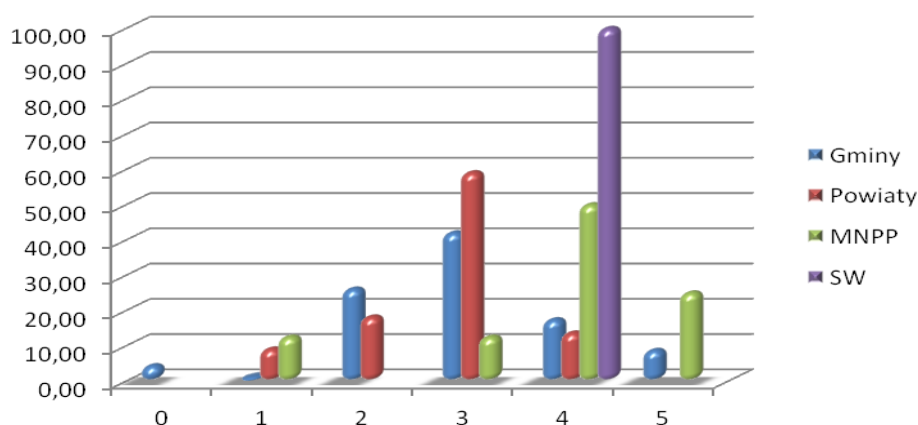
| Dodatek funkcyjny – (DF-WP). Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                 | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                 | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                 | Gminy          | 3  | 1  | 18 | 29 | 12 | 6  |
| 3.                                                                                 | Powiaty        | 0  | 2  | 4  | 13 | 3  | 0  |
| 4.                                                                                 | MNPP           | 0  | 1  | 0  | 1  | 4  | 2  |
| 5.                                                                                 | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  |

<sup>64</sup> Regulaminy oznaczone nr: 31, 45, 56.

<sup>65</sup> Regulaminy oznaczone nr: 49, 81, 86, 99.

<sup>66</sup> Regulaminy oznaczone nr: 4, 13, 16, 21, 38, 65, 92, 94.

| Dodatek funkcyjny – (DF-WP). Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |      |       |       |       |        |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 0.                                                                                     | 1.             | 2.   | 3.    | 4.    | 5.    | 6.     | 7.    |
| 1.                                                                                     | Wskaźnik oceny | 0    | 1     | 2     | 3     | 4      | 5     |
| 2.                                                                                     | Gminy          | 4,35 | 1,45  | 26,09 | 42,03 | 17,39  | 8,70  |
| 3.                                                                                     | Powiaty        | 0,00 | 9,09  | 18,18 | 59,09 | 13,64  | 0,00  |
| 4.                                                                                     | MNPP           | 0,00 | 12,50 | 0,00  | 12,50 | 50,00  | 25,00 |
| 5.                                                                                     | SW             | 0,00 | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 | 0,00  |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- gminy – 68,12% najlepszych ocen,
- powiaty – 72,73% najlepszych ocen,
- miasta na prawach powiatu – 87,50% najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego

- powszechne powoływanie zbędnych regulacji powielających rozstrzygnięcia przepisów powszechnych: wskazywanie terminu przeseregowania w związku z przyznaniem dodatku (art. 39 Karty Nauczyciela), regulacje podmiotowe dotyczące wskazania osoby przyznającej dodatek (dyrektor szkoły, burmistrz, starosta), ustanawianie terminu wypłaty dodatku (z góry).
- Powoływanie innych stanowisk niż wskazane w przepisach aktów prawa wyższego rzędu np. „pedagog szkolny”, „wychowawca grupy na świetlicy szkolnej”, „nauczyciel wspomagający”. Działanie takie stanowi poważne przekroczenie upoważnienia ustawowego, kreując sytuację wydatkowanie środków publicznych bez podstawy prawnej<sup>67</sup>.
- Ograniczenie się do krótkiej, ogólnej dyspozycji, wskazując taki zapis jako wypełnienie upoważnienia w zakresie obowiązku ustanowienia wysokości i warunków przyznawania prawa do

<sup>67</sup> Regulaminy oznaczone nr: 25, 31, 34, 35, 85, 67.

dotatku funkcyjnego np. „Dyrektorowi szkoły w zależności od liczby oddziałów, liczby uczniów i powierzonych zadań przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości 30-80% kwoty bazowej”<sup>68</sup>.

d) Wysokie, widełkowe zróżnicowanie wysokości dodatków po kątem wielkości szkoły z jednoczesnym powołaniem wysoko uogólnionych kryteriów przyznawania dodatków przez organ prowadzący – w ramach tych widełek. Zapisy takie w istocie determinują uznaniowy i subiektywny charakter dodatku. W istocie na podstawie regulaminu brak jest możliwości ustalenie jaka jest ostatecznie stawka dodatku z tego tytułu<sup>69</sup>.

e) określanie sytuacji i przypadków, kiedy dodatki funkcyjne nie przysługują<sup>70</sup>

#### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Z uwagi na znaczną ilość regulacji zbędnych lub nieprawidłowych podstawową czynnością w tym obszarze powinna być ich korekta pod kątem wskazanych powyżej wad regulacji. Szczegółowe warunki przyznawania to przede wszystkim sformułowanie w regulaminie jednoznacznych kryteriów i przyporządkowanie im stosownych stawek w ten sposób, aby z treści regulaminu wynikały rzeczywiste wysokości należne w konsekwencji powierzenia określonej funkcji. Obecnie znakomita większość regulaminów nie określa powyższego w sposób jednoznaczny, błędnie utożsamiając warunki przyznawania dodatku ze zbędnymi regulacjami – kto przydziela dodatki, kiedy się należą, a kiedy nie należą.

#### • Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W)

##### 1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Prawo nauczycieli do dodatku za warunki pracy powołuje art. 34 Karty Nauczyciela, stanowiący, że nauczycielom pracującym:

- ✓ w trudnych,
- ✓ uciążliwych

warunkach pracy przysługuje z tego tytułu odrębny dodatek finansowy. Podobnie jak w przypadku dodatku funkcyjnego, na mocy zapisu art. 34 ust. 2 ustawy – minister ds. oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, zaś organ prowadzący (JST) wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatku. Powyższą dyspozycję Minister Edukacji Narodowej i Sportu zrealizował w § 8 i § 9 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r.

Ustawa i akty wykonawcze nie określają wysokości dodatków za warunki pracy. Są on definiowane lokalnie. Zbilansowanie dodatku z pozostałymi składnikami płacy powinno zapewniać, co najmniej osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 KN.

<sup>68</sup> Regulaminy oznaczone nr: 37, 6, 21, 42, 43, 3, 56, 7, 9.

<sup>69</sup> Regulaminy oznaczone nr: 79, 10, 13, 24, 47, 50, 81, 87, 88, 83, 4, 5, 26, 39, 56, 57, 61, 76, 86, 1, 22, 35, 51, 70, 8, 15, 20, 25, 27, 52, 53, 59, 71, 73, 79, 82, 84.

<sup>70</sup> Regulaminy oznaczone nr: 45, 49, 99, 18, 19, 22, 24, 28, 29, 30, 41, 43, 51, 55, 62, 64, 6, 20, 26, 34, 40, 42, 44, 48, 53, 58, 61, 63, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 84, 88. Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2006 r. – IV SA/Wr 560/06. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do ustalenia, że dodatki funkcyjne mogą być przyznawane w czasie pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Kwestie te regulują przepisy powszechnie obowiązujące, wynikające m.in. z Kodeksu pracy.

Rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. powołuje kompletny wykaz prac uznawanych za wykonywane w warunkach trudnych i uciążliwych. W stosownej uchwale wyszczególnia się tylko te, które występują w prowadzonych przez siebie szkołach i placówkach.

Należy zwrócić uwagę, iż stanowiący przepisy powołał w tym zakresie następującą zasadę:

- 1) Prawo do dodatku za pracę w warunkach trudnych powstaje za pracę wykonywaną w warunkach wyszczególnionych w § 8 rozporządzenia,
- 2) Prawo do dodatku za pracę w warunkach uciążliwych powstaje za pracę wykonywaną łącznie:
  - a) w warunkach trudnych (pkt 4-16 poniżej) oraz
  - b) wykonujących jednocześnie pracę z dziećmi, o których mowa w § 9 wskazanego na wstępie rozporządzenia.

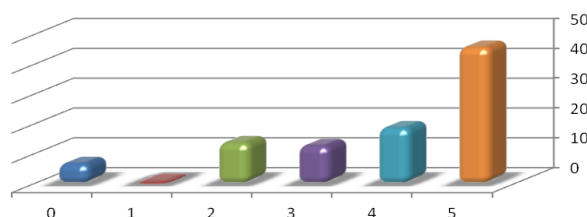
## 2) Dodatek za warunki pracy – ustalanie wysokości dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 3,74, a zatem sytuuje się w zakresie ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5). Niezależnie od jakości powoływanych tu regulacji należy wskazać na znaczące zjawisko głębokiego zróżnicowania wysokości dodatków, sytuujących się kwotowo pomiędzy 60 zł i dochodzącego w niektórych przypadkach nawet do 700 zł dodatku miesięcznie. Stan ten ma swoje uzasadnienie we wprowadzeniu nowego systemu wynagradzania w roku 2000. Nowy system przewidywał wówczas m.in. znaczną podwyżkę wysokości wynagrodzenia zasadniczego kosztem likwidacji szeregu niewielkich dodatków płacowych. Dodatki, które pozostawały (za warunki pracy) powinny być w ramach reformy systemowej odpowiednio zmniejszone proporcjonalnie do wyższego niż zwykle wzrostu podstawy naliczania tego dodatku (wynagrodzenia zasadniczego). W ten sposób bilansowano ogólną wysokość podwyżki. Działanie takie było dopuszczalne i prawnie uzasadnione bowiem niezależnie od obowiązku pomniejszenia wówczas wysokości jednego z dodatków (dodatku za warunki pracy) – miesięczny, łączny dochód nauczyciela wg nowej struktury składników płacy istotnie wzrastał. Z obecnie pozyskanych danych wynika, iż część samorządów nie dokonała wówczas korekty wysokości stawek dodatku. Skutkiem tego były po pierwsze znacznie wyższe podwyżki niż planowane w roku 2000, ale co gorsza również nastąpiło zamrożenie znacznych rozbieżności w wysokości tych dodatków pomiędzy poszczególnymi samorządami<sup>71</sup>. Z pewnością nie jest to zjawisko korzystne ani poprawne systemowo, jednakże równocześnie – nie jest niezgodne z zakresem upoważnienia ustawowego, które nie ogranicza samorządu w tym względzie.

| Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W) |                |                 |    |    |    |    |    |
|---------------------------------------------|----------------|-----------------|----|----|----|----|----|
| 0.                                          | 1.             | 2.              | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                          | Wskaźnik oceny | 0               | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                          | Liczba JST     | 7 <sup>72</sup> | 1  | 14 | 13 | 19 | 46 |

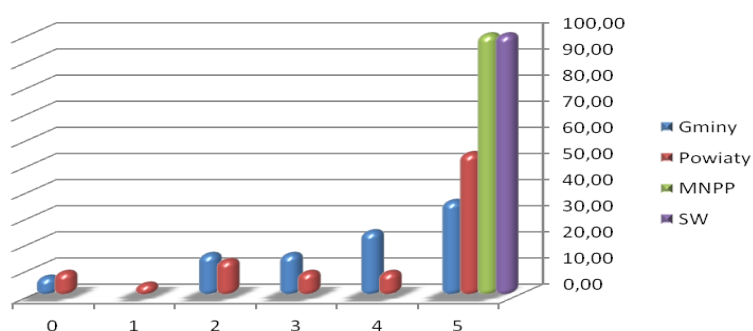
<sup>71</sup> W roku 2000 JST wykazało ponad 1,2 mld niedoborów w zakresie środków na wynagrodzenia.

<sup>72</sup> Regulaminy oznaczone nr 26, 33, 36, 47, 58, 78, 81.



| Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W). Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                                 | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                                 | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                                 | Gminy          | 5  | 0  | 11 | 11 | 17 | 25 |
| 3.                                                                                                 | Powiaty        | 2  | 1  | 3  | 2  | 2  | 12 |
| 4.                                                                                                 | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 8  |
| 5.                                                                                                 | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  |

| Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W). Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |      |      |       |       |       |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|------|-------|-------|-------|--------|
| 0.                                                                                                     | 1.             | 2.   | 3.   | 4.    | 5.    | 6.    | 7.     |
| 1.                                                                                                     | Wskaźnik oceny | 0    | 1    | 2     | 3     | 4     | 5      |
| 2.                                                                                                     | Gminy          | 7,25 | 0,00 | 15,94 | 15,94 | 24,64 | 36,23  |
| 3.                                                                                                     | Powiaty        | 9,09 | 4,55 | 13,64 | 9,09  | 9,09  | 54,55  |
| 4.                                                                                                     | MNPP           | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 |
| 5.                                                                                                     | SW             | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- a) gminy – 76,81% najlepszych ocen,
- b) powiaty – 72,73% najlepszych ocen,
- c) miasta na prawach powiatu – 100,00% najlepszych ocen.

3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania wysokości dodatku za warunki pracy.

- a) nieuprawnione ustalenie widełek zamiast konkretnej wysokości dodatku lub powołanie jedynie dolnej lub górnej granicy tych widełek.<sup>73</sup>
- b) powołanie innych tytułów uprawniających do dodatku za warunki pracy niż wymienione w § 8 i 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.<sup>74</sup>
- c) brak wyszczególnienia tytułów i odpowiednio brak zróżnicowania wysokości stawek w zależności od poszczególnych tytułów uprawniających do dodatku.<sup>75</sup>

• **Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania (DWP-WP)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Art. 34 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, iż nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach przysługuje z tego tytułu – dodatek za warunki pracy. Odpowiednio:

- ✓ wykaz dodatków trudnych i uciążliwych ustalony został w § 8 i 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 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 z późn. zm.).

zaś

- ✓ wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków ustala na podstawie art. 30 ust. 6 organ prowadzący, będący JST.

2) Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 2,63, a zatem sytuuje się poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5).

Odpowiednio niska ocena wynika m.in. z faktu, iż znaczna część JST, opierając się na rozwiązaniach zawartych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. Nr.60, poz.494) i wcześniejszym – ograniczyła w regulaminach prawo do dodatku za warunki pracy od pracy faktycznie lub efektywnie wykonywanej w warunkach trudnych.

---

<sup>73</sup> Regulaminy oznaczone nr: 36, 47, 81, 74, 27, 37, 45, 73, 34, 35, 55, 63, 90, 57, 96, 93.

<sup>74</sup> Regulaminy oznaczone nr: 26, 33, 58, 74.

<sup>75</sup> Regulaminy oznaczone nr: 52, 62, 12, 50, 55, 56, 66, 77.

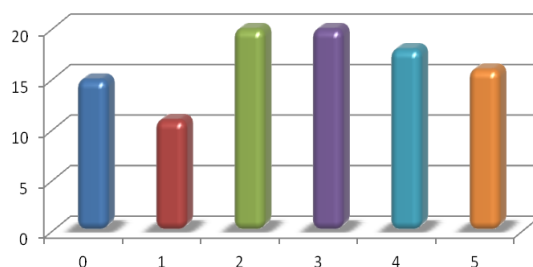
W istocie jednolite orzecznictwo ocenia takie działanie jako wadliwe. Nauczyciel wykonujący swoją pracę posiada uprawnienie do dodatku w wysokości ustalonej w regulaminie wynagradzania. Rada nie posiada kompetencji do wprowadzania regulacji uzależniających nabycie prawa do dodatku tego rodzaju od liczby godzin przepracowanych w takich warunkach. W tym kontekście należy podkreślić, że Kodeks pracy przewiduje sytuacje, w których pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, nawet jeżeli nie świadczy pracy. W zakresie regulacji czasu pracy w kontekście wynagrodzenia za pracę występują w prawie pracy m.in. instytucje przerwy w pracy (np. art. 139), pogotowia do pracy (np. art. 136), czy gotowości do wykonywania pracy (np. art. 81 § 1). Wszystkie one oznaczają okresy faktycznego niewykonywania pracy, a więc przerw w jej wykonywaniu. Nieusprawiedliwiony byłby zatem generalny wniosek, że do celów ustalenia wysokości stawki godzinowej dodatku dla nauczycieli z tytułu prowadzenia zajęć dydaktycznych i wychowawczych w indywidualnym nauczaniu dziecka, bądź w klasach integracyjnych, brany jest pod uwagę wyłącznie czas efektywnego (faktycznego) jej świadczenia przez nauczyciela, i że wobec tego każda przerwa w rzeczywistym, faktycznym świadczeniu pracy jest traktowana, jak czas niewykonywania pracy, przez co wpływa na wysokość dodatku z tytułu pracy w trudnych i uciążliwych warunkach, stanowiącego element wynagrodzenia za pracę nauczyciela. Rada nie ma prawa wprowadzać uregulowań sprzecznych z ustawą. Skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Rada nie może zatem uzależniać wypłaty któregoś ze składników wynagrodzenia od efektywnego, czy też faktycznego wykonywania pracy, bowiem rada nie może stanowić przepisów mniej korzystnych dla pracowników niż Kodeks pracy<sup>76</sup>. W orzecznictwie dominuje pogląd, iż taka redakcja przepisu w istocie może kreować sytuację prawną podmiotów nim objętych w sposób mniej korzystny, niż jest to określone w przepisie rangi ustawowej. W tym zakresie mogłoby dojść do naruszenia przepisu art. 67 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, zgodnie z którym za czas urlopu wypoczynkowego nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymywał, gdyby w tym czasie pracował (...). Jednocześnie analiza tak sformułowanych przepisów prowadzi do wniosku, że rady kreując taki zapis również przekroczyły kompetencję ustawową określoną w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela, albowiem wynika z niego jednoznacznie, że uregulowano w nim zasady wypłacania dodatku, a w przepisie ustawy wyraźnie jest mowa o przyznawaniu dodatków<sup>77</sup>. Należy wskazać, iż przypadek, w którym ustala się wysokość dodatku „za każdą efektywnie przepracowaną godzinę”, jak słusznie wskazują sądy jest uzależnieniem dodatku za warunki pracy „od efektywności” przepracowanych godzin. Tymczasem art. 30 ust. 2 jednoznacznie wskazuje, iż wysokość dodatku za warunki pracy zależy od pracy: w warunkach trudnych lub uciążliwych, których wykaz określono enumeratywnie we wskazanym akcie prawa powszechnego (rozporządzenia) wskazanego powyżej<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 Dz.Urz.Dolno 2007/204/2522; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 197/07 Dz.Urz.Dolno 2009/7/155; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. IV SA/Wr 176/08 LEX nr 519088.

<sup>77</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2008 r. IV SA/Wr 281/08 ONSAiWSA 2010/5/95.

<sup>78</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 294/08 LEX nr 518041.

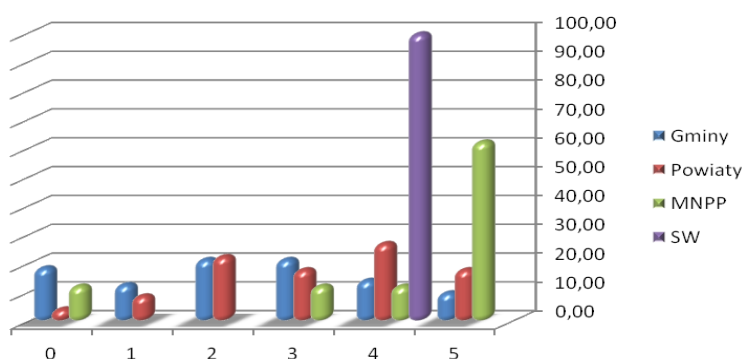
| Dodatek za warunki pracy – DWP-WP |                |                  |          |          |          |          |          |
|-----------------------------------|----------------|------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 0.                                | 1.             | 2.               | 3.       | 4.       | 5.       | 6.       | 7.       |
| 1.                                | Wskaźnik oceny | <b>0</b>         | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 2.                                | Liczba JST     | 15 <sup>79</sup> | 11       | 20       | 20       | 18       | 16       |



| Dodatek za warunki pracy – DWP-WP. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |          |          |          |          |          |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 0.                                                                                       | 1.             | 2.       | 3.       | 4.       | 5.       | 6.       | 7.       |
| 1.                                                                                       | Wskaźnik oceny | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 2.                                                                                       | Gminy          | 13       | 9        | 15       | 15       | 10       | 7        |
| 3.                                                                                       | Powiaty        | 1        | 2        | 5        | 4        | 6        | 4        |
| 4.                                                                                       | MNPP           | 1        | 0        | 0        | 1        | 1        | 5        |
| 5.                                                                                       | SW             | 0        | 0        | 0        | 0        | 1        | 0        |

| Dodatek za warunki pracy – DWP-WP. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |          |          |          |          |          |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 0.                                                                                           | 1.             | 2.       | 3.       | 4.       | 5.       | 6.       | 7.       |
| 1.                                                                                           | Wskaźnik oceny | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 2.                                                                                           | Gminy          | 18,84    | 13,04    | 21,74    | 21,74    | 14,49    | 10,14    |
| 3.                                                                                           | Powiaty        | 4,55     | 9,09     | 22,73    | 18,18    | 27,27    | 18,18    |
| 4.                                                                                           | MNPP           | 12,50    | 0,00     | 0,00     | 12,50    | 12,50    | 62,50    |
| 5.                                                                                           | SW             | 0,00     | 0,00     | 0,00     | 0,00     | 100,00   | 0,00     |

<sup>79</sup> Regulaminy oznaczone nr: 5, 17,26, 28, 29,36, 45, 49, 51, 54, 55, 56, 58, 81, 99.



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- a) gminy – 46,37% najlepszych ocen,
- b) powiaty – 63,63% najlepszych ocen,
- c) miasta na prawach powiatu – 87,50% najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy.

- 1) Odstąpienie od powołania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy.<sup>80</sup>
- 2) Ustalenie sytuacji i przypadków, w których dodatek za warunki pracy nie przysługuje.<sup>81</sup>
- 3) Uzależnienie prawa do dodatku w zależności od faktycznie zrealizowanych godzin zajęć w warunkach trudnych.<sup>82</sup>

### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Na obecnym etapie i wobec powszechności błędnego uregulowania szczegółowych warunków przyznawania dodatków w kontekście ich faktycznego (efektywnego) wykonywania za kluczowe należy uznać modyfikację przepisów w powyższym zakresie, pod kątem uchylecia tych rygorów. Utrzymywanie wskazanego stanu prawnego w kontekście ugruntowanego już orzecznictwa może narażać samorządy na roszczenia formułowane z tego tytułu przez nauczycieli. Należy przyznać, iż podobne regulacje znajdują się w przepisach dotyczących szkół rządowych. Nie jest jasne dlaczego nie są one modyfikowane; zapewne również ze względu na długotrwałość procesu legislacyjnego aktu prawa powszechnego, będącego rozporządzeniem. Należy podkreślić, iż przepisy dotyczące szkół rządowych nie są w żaden sposób wiążące dla aktów prawa miejscowego, będącego regulaminami wynagradzania. Odpowiednio żaden sąd nie będzie mógł kierować się tym faktem w rozstrzygnięciu sprawy.

<sup>80</sup> Regulaminy oznaczone nr: 5, 17, 26, 28, 29, 36, 45, 49, 51, 54, 55, 56, 58, 81, 99.

<sup>81</sup> Regulaminy oznaczone nr: 26, 31, 30.

<sup>82</sup> Regulaminy oznaczone nr: 45, 51, 43, 44, 46, 57, 60, 67, 83, 85, 32, 39, 41, 53, 62, 64, 69, 70, 74, 78, 79, 86, 6, 9, 19, 22, 37, 38, 40, 42, 84, 87, 89, 16, 30, 33, 59.

• **Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki obliczania (GPW-0)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Zgodnie z art. 35 ust. 3 KN wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się nauczycielowi, biorąc pod uwagę:

- stawkę jego osobistego zaszeregowania płacowego, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy (jeżeli praca w godzinach ponadwymiarowych oraz doraźnego zastępstwa odbywa się w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia).

Karta Nauczyciela nie definiuje odrębnie pojęcia „stawka osobistego zaszeregowania nauczyciela”. Oznacza to, iż w praktyce należy kierować się w tym względzie wysokością wynagrodzenia zasadniczego określoną w indywidualnym dokumencie wiążącym pracodawcę i pracownika, czyli w umowie o pracę lub akcie mianowania. Należy mieć bowiem na uwadze, iż ustawodawca dopuszcza możliwość znacznego zróżnicowania płacy zasadniczej nauczyciela, a stawki z tabeli płac są jedynie wartościami minimalnymi.

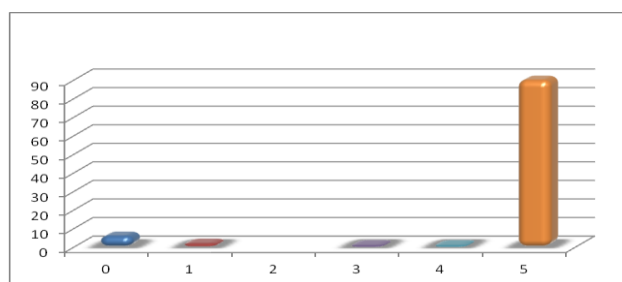
W lokalnym regulaminie wynagradzania nauczycieli ustala się: szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową i godzinę doraźnego zastępstwa, z zastrzeżeniem wskazanej powyżej zasady o obowiązku uwzględnieniu osobistej stawki zaszeregowania. Na tym rozstrzygnięciu regulacje powszechne w tym względzie się wyczerpują.

2) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki obliczania w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważniania zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 4,59, jest najwyższa i sytuuje się w zakresie ocen, które muszą być uznane za bardzo dobre. W zasadzie znakomita większość badanych samorządów poprawnie wywiązała się z tego obowiązku.

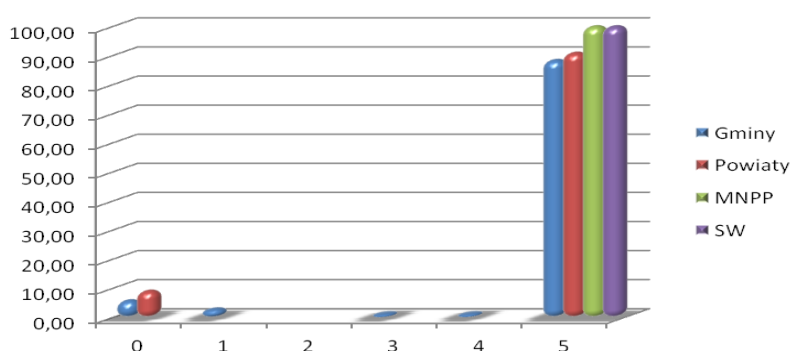
| Godziny ponadwymiarowe – GPW-O. |                |                 |    |    |    |    |    |
|---------------------------------|----------------|-----------------|----|----|----|----|----|
| 0.                              | 1.             | 2.              | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                              | Wskaźnik oceny | 0               | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                              | Liczba JST     | 6 <sup>83</sup> | 2  | 0  | 1  | 1  | 90 |

<sup>83</sup> Regulaminy oznaczone nr: 19, 27, 53, 63, 75, 87.



| Godziny ponadwymiarowe – GPW-O. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                    | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                    | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                    | Gminy          | 4  | 2  | 0  | 1  | 1  | 61 |
| 3.                                                                                    | Powiaty        | 2  | 0  | 0  | 0  | 0  | 20 |
| 4.                                                                                    | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 8  |
| 5.                                                                                    | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  |

| Godziny ponadwymiarowe – GPW-O. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |      |      |      |      |      |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|------|------|------|------|--------|
| 0.                                                                                        | 1.             | 2.   | 3.   | 4.   | 5.   | 6.   | 7.     |
| 1.                                                                                        | Wskaźnik oceny | 0    | 1    | 2    | 3    | 4    | 5      |
| 2.                                                                                        | Gminy          | 5,80 | 2,90 | 0,00 | 1,45 | 1,45 | 88,41  |
| 3.                                                                                        | Powiaty        | 9,09 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 90,91  |
| 4.                                                                                        | MNPP           | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| 5.                                                                                        | SW             | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- a) gminy – 91,31% najlepszych ocen,
- b) powiaty – 90,91% najlepszych ocen,
- c) miasta na prawach powiatu – 100,00% najlepszych ocen.

3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania – szczegółowych warunków obliczania godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

a) wprowadzenie nieistniejącego w pragmatyce zawodowej nauczycieli pojęcia „godziny nadliczbowe” lub brak regulacji.<sup>84</sup>

b) odwołanie się w regulaminie do art. 35 ustawy Karta Nauczyciela lub rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r., które nie powołują sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.<sup>85</sup>

• **Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki wypłacania (GPW-W)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Ustawodawca w art. 30 ust. 6 w sposób odmienny niż w przypadku dodatków (wysokość i szczegółowe warunki przyznawania) określa zakres upoważnienia do regulowania na poziomie JST wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W tym wypadku zakres upoważnienia dotyczy obowiązku ustalenia: „szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw”.

Upoważnienie ustawowe nie przewiduje ani dla szkół rządowych, ani dla szkół samorządowych upoważnienia do określania sytuacji i przypadków kiedy wynagrodzenie za takie godziny nie przysługuje, jak również określania przypadków zaliczania tych godzin jako odbyte – w innych sytuacjach.

Ma to związek z faktem, iż na mocy ustawy kwestia godziny ponadwymiarowej i godziny doraźnego zastępstwa jest definicyjnie rozstrzygnięta. Godziny ponadwymiarowe to szczególny składnik w strukturze czasu pracy nauczyciela (nie jest godziną nadliczbową). Przyznanie godzin w planie pracy szkoły nie zwiększa tygodniowego łącznego wymiaru czasu pracy określonego w art. 42 ustawy Karta Nauczyciela i w konsekwencji za pracę w tym charakterze przysługuje nauczycielowi dodatkowe wynagrodzenie. Godziną ponadwymiarową może być co do zasady godzina pracy wykonywana w celu realizacji ramowych planów nauczania. Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw są składnikami płacy nauczyciela, bilansowanymi w średnim wynagrodzeniu nauczyciela ogółem. Rozstrzyga o tym definicja wynagrodzenia zawarta w art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Zasadnicze i wyczerpujące regulacje dotyczące zasad i warunków przyznawania znajdują się w treści art. 35 ust. 1, 2 i 2a Karty Nauczyciela. Ustawa ta na mocy przepisów definiuje zarówno godzinę ponadwymiarową (przez godzinę ponadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych) oraz także godzinę doraźnego zastępstwa (przez godzinę doraźnego zastępstwa rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru

<sup>84</sup> Regulaminy oznaczone nr: 19, 87.

<sup>85</sup> Regulaminy oznaczone nr: 27, 63, 46, 53, 75.

godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela)

W rezultacie należy przyjąć, iż godziną ponadwymiarową i godziną doraźnych zastępstw jest wyłącznie godzina faktycznie zrealizowana a samorząd i administracja rządowa (dla swoich szkół) ma możliwość uregulowania nie tyle warunków przyznawania (jak to jest w przypadku dodatków) – ale wyłącznie w istocie technicznych – szczegółowych warunków obliczania i wypłacania. Powyższe potwierdza omówione poniżej orzecznictwo sądowe.

Aby w świetle wskazanych powyżej definicji ustalić godzinę ponadwymiarową w niektórych przypadkach niezbędne jest uprzednie rozstrzygnięcie – co jest w istocie obowiązkowym wymiarem czasu pracy (pensum), od wysokości którego liczy się godzinę ponadwymiarową. Należy pamiętać, iż ustawa Karta Nauczyciela w tym względzie nie jest jednorodna. Najmniej wątpliwości jest w stosunku do nauczycieli, którzy są zatrudnieni na podstawie tabeli, o której mowa w art. 42 ust. 3. Są jednak w tym zakresie jeszcze dwie inne możliwości:

– **tzw. pensum łączone** – występuje w przypadku, gdy nauczyciel (mając stosowne kwalifikacje) ma przydzielone zadania na dwóch różnych stanowiskach o różnym wymiarze godzin pensum (np. nauczyciel języka polskiego i bibliotekarz).

W takiej sytuacji nie reguluje się statusu nauczyciela na podstawie dwóch odrębnych umów o pracę, ale stosuje się inną uchwałę JST, wydaną na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 KN, określającą – sposób ustalania pensum dla nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym obowiązkowym wymiarze godzin (zasada łączenia pensum).

– **tzw. pensum zróżnicowane** – w związku z organizacją pracy, nauczyciele nie zawsze w ciągu roku mogą realizować jednakowy wymiar pensum. Dotyczy to np. nauczycieli klas maturalnych. Wówczas zastosowanie ma z art. 42 ust. 5b Karty Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem nauczyciel, który co do zasady realizuje tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć, zgodnie z tabelą w KN (art. 42 ust. 3), i dla którego ustalony plan zajęć w pewnych okresach roku szkolnego nie wyczerpuje obowiązującego tego nauczyciela tygodniowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, powinien nauczać odpowiednio większą liczbę godzin w innych okresach danego roku szkolnego. Praca wykonywana zgodnie z tak ustalonym planem zajęć nie jest pracą w godzinach ponadwymiarowych. Ustawa wprowadza tu zatem szczególną formę okresu rozliczeniowego dla godzin pensum (w skali rocznej). Szczegółowe zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego – ustalone powinny być w lokalnej uchwale samorządu, wydanej na podstawie art. 42 pkt 1 KN.

Należy podkreślić, iż przywołane powyżej upoważnienia do uregulowanie zasad łączonego pensum i pensum zróżnicowanego nie jest równoznaczne z uprawnieniem do regulowanie warunków wypłacania godzin ponadwymiarowych, nie można zatem regulować tych zasad w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6. Wprawdzie w niektórych przypadkach dopuszczalne jest wydanie jednej uchwały na podstawie kilku upoważnień ustawowych – jednakże w takim wypadku niezbędne jest uprzednie wskazanie podstawy prawnej działania w zadaniu wstępnym uchwały.

Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw to składniki płacy nauczycielskiej, których wysokość może być ustalona jedynie na podstawie już wykonanych prac.



Wynagrodzenie to wypłaca się miesięcznie, jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca (art. 39 ust. 3 KN). Kwestia ta jest zatem rozstrzygnięta na poziomie przepisów ustawy.

## 2) Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki wypłacania (GPW-W) w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważniania zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 1,91 i jest jedną z najniższych. Sytuuje się znacznie poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5).

Z uwagi na niską ocenę temu obszarowi regulacji należy przyrzeć się nieco dokładniej. Jak wynika z przeprowadzonej analizy większość problemów w ustalaniu wskazanych warunków bierze się z kopiowania w regulaminach rozwiązań przewidzianych w przepisach powszechnych, dotyczących szkół rządowych. Większość zawartych tu przepisów ma korzenie jeszcze w korzystnych regulacjach obowiązujących przed reformą roku 2000, stąd zapewne niechęć, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej do zmiany tych regulacji. Niezależnie od powyższego od roku 2000 szerokie orzecznictwo sądów administracyjnych w znacznym zakresie zinterpretowało stosowane regulacje w tym zakresie i podobnie jak w przypadku dodatku za warunki pracy – lokalne regulaminy płacowe powinny obecnie ewoluować w kierunku modyfikacji rozwiązań własnych. Dokonując analizy orzecznictwa można w zakresie godzin ponadwymiarowych wskazać szereg ukształtowanych już sentencji w zakresie często powielających się w regulaminach przepisach.

W wielu rozstrzygnięciach zawartych w uchwałach wprowadzono zapisy dotyczące wskazania sytuacji, w których nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godzin doraźnych zastępstw, a w jakich przypadkach takie wynagrodzenie nie przysługuje. W szczególności dotyczy to sytuacji powoływania odrębnego sposobu obliczania wynagrodzenia nauczyciela za godziny ponadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia. Rozstrzygnięcia takie uznano za wadliwe. Często tak ustalony sposób wyliczenia powodował, iż w niektórych tygodniach nauczyciel nie otrzymałby wynagrodzenia za przydzielone mu i niewykonane godziny ponadwymiarowe, chociaż prawo do takiego wynagrodzenia wynika z przepisów prawa pracy.

Niewypełnienie, częściowe tylko wypełnienie, a także przekroczenie delegacji ustawowej obligującej do pełnego uregulowania kwestii wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw stanowi, zdaniem sądów, naruszenie przepisu art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela w stopniu uzasadniającym przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia prawa, a to z kolei stwarza konieczność stwierdzenia nieważności wadliwego aktu w odpowiedniej części.

Przyjmuje się tu jednoznaczną zasadę, iż skoro wynagrodzenie przysługuje za wykonaną pracę oraz od dnia nawiązania stosunku pracy, to jakiegokolwiek uregulowania uszczuplające prawo pracownika do wynagrodzenia muszą mieć wyraźne upoważnienie ustawowe. Regulamin ma charakter przepisu wykonawczego i musi bezwzględnie odpowiadać wymogom wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa, w tym m.in. wynikających z art. 94 Konstytucji RP i art. 9 Kodeksu pracy. Zgodnie z właściwą tu normą z wynikającą z art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący, w ramach

regulaminu, ustala – szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W porównaniu ze sformułowaniem zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o szczegółowych warunkach przyznawania dodatków do wynagrodzenia, wyraźne jest zróżnicowanie przyznanych organowi prowadzącemu kompetencji do regulacji godzin ponadwymiarowych. Przyznanie dodatku polega na udzieleniu dodatku, wyrażeniu zgody na jego wypłacenie. Ustawodawca zatem posługuje się tu wyraźnie dwoma odrębnymi sformułowaniem: "warunki przyznawania" oraz "warunki obliczania i wypłacania". Racjonalność działania prawodawcy nie pozwala zatem utożsamiać "warunków przyznawania" z "warunkami wypłacania". Zgodnie zatem z jednolitym stanowiskiem sądów administracyjnych wskazanie w uchwale, za jakie godziny ponadwymiarowe nauczycielowi nie przysługuje prawo do wynagrodzenia stanowi, przekroczenie upoważnień ustawowych, ponieważ rady nie mają kompetencji do ustalenia, kiedy nabywa się prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźnych zastępstw, a więc ustalenia, jakie godziny pracy należy traktować jako dające prawo do wynagrodzenia. Może ona jedynie ustalić warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia, a więc wskazywania, na jakiej podstawie ustalane jest wynagrodzenie za takie godziny, wysokość wynagrodzenia i sposób, w jaki jest wypłacane. Sądy przyjmują założenie, iż gdyby były to jedynie przepisy uszczegółwiające ogólną kompetencję rad w tym zakresie, to zastrzeżenie, wskazujące na konieczność ich uwzględnienia, musiałoby niewątpliwie znaleźć się w art. 30 ust. 6 pkt 2 Karty Nauczyciela, podobnie jak to uczyniono w art. 30 ust. 6 pkt 1 tej ustawy. Należy, więc stwierdzić, że o ile ustawodawca był zainteresowany przyznaniem czy pozbawieniem nauczycieli wynagrodzenia na niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, to uczynił to w drodze stosownych regulacji i w żadnym przypadku nie można przyjąć, że pozostawiono swobodę organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia odmiennych uregulowań. W oparciu o powyższe przepisy należy stwierdzić, że nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za każdą zrealizowaną godzinę, ponadwymiarową, natomiast w przypadku godzin niezrealizowanych wynagrodzenie przysługuje wyłącznie na mocy przepisów prawa pracy, do których nie należy jednak regulamin uchwalony przez samorządowe rady<sup>86</sup>.

Innym przykładem wadliwych czynności stanowiących stały się przypadki zachowania w uchwałach odrębnych regulacji dotyczących możliwości zróżnicowania wynagrodzenia za godziny doraźnych zastępstw w przypadku realizowania ich przez nauczyciela nieposiadającego kwalifikacji. W obecnym brzmieniu ustawy Karta Nauczyciela definicyjnie równa godzinę doraźnych zastępstw z godziną ponadwymiarową (art. 35 ust. 2 i 2a) określając jako godzinę doraźnego zastępstwa – przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych, której realizacja następuje w zastępstwie nieobecnego nauczyciela. Zaś art. 35 ust. 3 stanowi, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się tak samo – tj.: według stawki osobistego zaszerzgowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Do organu samorządu terytorialnego należy w tym wypadku określenie

<sup>86</sup> Patrz: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 Dz.Urz.Dolno 2007/204/2522; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 maja 2006 r. II SA/Op 70/06 Dz.Urz.Opols 2006/52/1656; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. IV SA/Wr 274/05; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2006 r. PN.II.0911-4/3/06 NZS 2006/6/116; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 października 2008 r. IV SA/Wr 368/08 LEX nr 507848; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r. IV SA/GI 198/08 LEX nr 519079; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2009 r. IV SA/GI 364/09 LEX nr 576830.

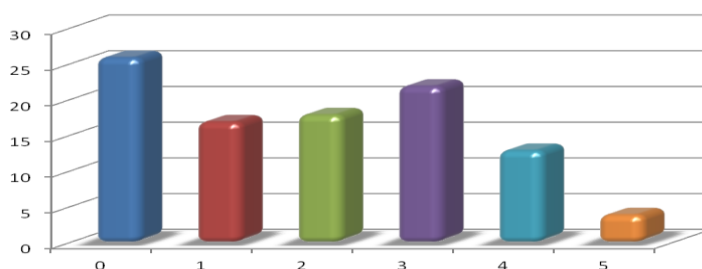
szczegółowego sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe, a także za godziny zastępstw doraźnych. Wadliwy zatem będzie przepis, iż „za godzinę doraźnego zastępstwa realizowaną przez nauczyciela niezgodnie z posiadanymi kwalifikacjami, przysługuje wynagrodzenie w wysokości 50%”. Taka regulacja wprowadza nowy nieznanym ustawie wyznacznik posiadania przez zastępującego nauczyciela kwalifikacji, odpowiadających kwalifikacjom zastępowanego nauczyciela i jednocześnie obniża wynagrodzenie za godzinę doraźnego zastępstwa realizowaną przez nauczyciela, którego kwalifikacje są inne niż zastępowanego nauczyciela<sup>87</sup>.

Jeszcze innym przykładem wadliwości niektórych regulaminów płacowych stały się przypadki ponownego definiowania w regulaminach godzin nadwymiarowych, pomimo iż kwestia ta została ustawie Karta Nauczyciela kompleksowo uregulowana. Przykładowe zapisy brzmiały:

- ✓ „Tygodniowa liczba godzin nadwymiarowych, które realizuje nauczyciel, wynika z arkusza organizacyjnego”.
- ✓ „Godziny, na których realizowane są zajęcia dodatkowe przyznawane przez Wójta Gminy są płacone za faktycznie przepracowane, a wynagrodzenie oblicza się z zachowaniem zasad, jak przy godzinach nadwymiarowych”.

Jak podkreśla się w orzecznictwie w tym przypadku doszło do ponownego zdefiniowania godzin nadwymiarowych – jako tylko tych wynikających z arkusza organizacyjnego, co jest oczywiście całkowitym wypaczeniem intencji ustawodawcy. Pojęcie „godzin nadwymiarowych” definiuje bowiem art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela (przez godzinę nadwymiarową rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych). Niezależnie od powyższego i wskazanego wyżej uzasadnienia należy podkreślić, iż w tym wypadku doszło do skrajnie wadliwego działania rady poprzez powołanie zasady obliczania wynagrodzenia za godziny zajęć dodatkowych, które nauczyciel zgodnie z art. 42 jest obowiązany realizować w ramach stosunku pracy, bez dodatkowego wynagrodzenia<sup>88</sup>.

| Godziny nadwymiarowe – GPW-W. |                |                  |    |    |    |    |    |
|-------------------------------|----------------|------------------|----|----|----|----|----|
| 0.                            | 1.             | 2.               | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                            | Wskaźnik oceny | 0                | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                            | Liczba JST     | 26 <sup>89</sup> | 17 | 18 | 22 | 13 | 4  |



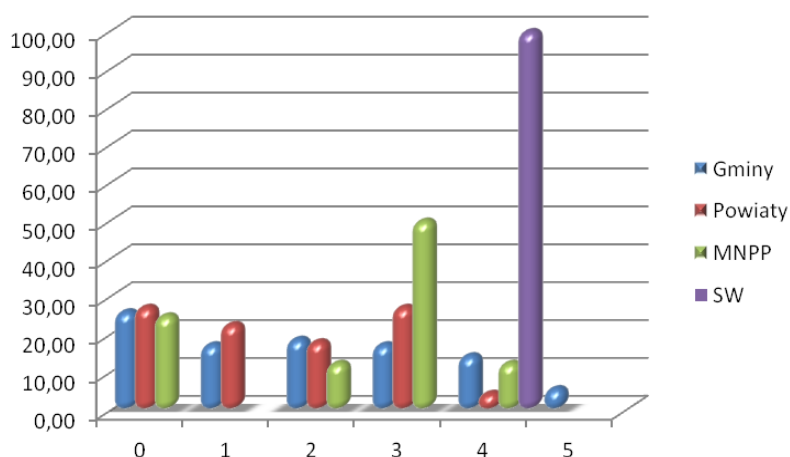
<sup>87</sup> wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 listopada 2007 r. II SA/Rz 585/07 LEX nr 340159.

<sup>88</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 r. IV SA/Wr 169/07 Dz.Urz.Dolno 2009/7/152.

<sup>89</sup> Regulaminy oznaczone nr: 1, 2, 5, 10, 11, 12, 15, 17, 23, 27, 29, 38, 45, 51, 59, 63, 65, 67, 78, 81, 82, 85, 90, 91, 92, 99.

| Godziny nadwymiarowe – GPW-W. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                  | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                  | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                  | Gminy          | 18 | 12 | 13 | 12 | 10 | 4  |
| 3.                                                                                  | Powiaty        | 6  | 5  | 4  | 6  | 1  | 0  |
| 4.                                                                                  | MNPP           | 2  | 0  | 1  | 4  | 1  | 0  |
| 5.                                                                                  | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  |

| Godziny nadwymiarowe – GPW-W. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |       |       |       |       |        |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|--------|------|
| 0.                                                                                      | 1.             | 2.    | 3.    | 4.    | 5.    | 6.     | 7.   |
| 1.                                                                                      | Wskaźnik oceny | 0     | 1     | 2     | 3     | 4      | 5    |
| 2.                                                                                      | Gminy          | 26,09 | 17,39 | 18,84 | 17,39 | 14,49  | 5,80 |
| 3.                                                                                      | Powiaty        | 27,27 | 22,73 | 18,18 | 27,27 | 4,55   | 0,00 |
| 4.                                                                                      | MNPP           | 25,00 | 0,00  | 12,50 | 50,00 | 12,50  | 0,00 |
| 5.                                                                                      | SW             | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 100,00 | 0,00 |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- gminy – 37,68% najlepszych ocen,
- powiaty – 31,82% najlepszych ocen,
- miasta na prawach powiatu – 62,50 % najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

- brak określenia w regulaminie szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.<sup>90</sup>
- ustalanie zasad wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach, w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy oraz

<sup>90</sup> Regulaminy oznaczone nr: 1, 2, 10 11,12, 15, 17, 23, 27, 38, 59, 63, 65, 78, 81, 82, 85, 90, 91, 92, 99, 32, 52.

w tygodniach, w których zajęcia rozpoczynają się lub kończą w środku tygodnia lub w sytuacjach, w których nauczyciel nie mógł zrealizować zajęć z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.<sup>91</sup>

- c) określanie sytuacji i przypadków, w których za zrealizowane godziny nadwymiarowe wynagrodzenie nie przysługuje.<sup>92</sup>
- d) ustalanie wynagrodzenia za wycieczki i zielone szkoły jak za godziny nadwymiarowe.<sup>93</sup>
- e) sformułowanie w regulaminie wynagradzania zasad określania wymiaru „pensum” nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, bez powołania się na art. 42 ust. pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela.<sup>94</sup>
- f) powielanie w regulaminach regulacji dotyczących za godzin nadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw z przepisów ustawy Karta Nauczyciela.<sup>95</sup>

#### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Dominującą cechą powoływanych zapisów w regulaminach w tym obszarze jest ich dosłowna porównywalność z regulacjami wydanymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – dla szkół rządowych. Pomimo ukształtowanego i jasnego orzecznictwa w tym obszarze nie są one modyfikowane, co może mieć związek z długotrwałością procesu legislacyjnego rozporządzenia. Należy podkreślić, iż przepisy dotyczące szkół rządowych nie są w żaden sposób wiążące dla aktów prawa miejscowego, będącego regulaminami wynagradzania. Odpowiednio żaden sąd nie będzie mógł kierować się tym faktem w rozstrzygnięciu sprawy dotyczącej samorządowego regulaminu. Cechą charakterystyczną stał się również fakt, iż w znacznej części regulaminów – brakuje jakichkolwiek regulacji dotyczących szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Ma to zapewne związek z ingerencją sądów w przypadkach zaskarżenia oraz ingerencji organów nadzoru wojewody, który na podstawie orzecznictwa – gdzieśkolwiekże kwestionuje wybrane zapisy. Problem w tym, iż zamiast regulacje te doprecyzować – po prostu się je pomija. Tego rodzaju działanie jest jednak również niezgodne z zasadami techniki prawodawczej oznacza bowiem niewypełnienie zakresu ustawowego upoważnienia.

Zgodnie z właściwym tu upoważnieniem samorząd ma określać „szczegółowe warunki wypłacania wynagrodzenia” (inaczej niż dla dodatków). Taka treść upoważnienia ma silny związek z faktem, iż wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe przysługuje wyłącznie za godziny faktycznie odbyte (a nie planowane). W odniesieniu konstrukcji systemu wynagradzania nauczycieli, który zakłada m.in. wypłatę wynagrodzenia „z góry” – godziny są zatem szczególnym składnikiem płacy, a warunki

---

<sup>91</sup> Regulaminy oznaczone nr: 45, 67, 18, 28, 37, 43, 52, 53, 54, 71, 73, 77, 84, 24, 34, 39, 41, 42, 48, 58, 60, 61, 62, 64, 69, 83, 86, 96, 22, 33, 35, 44, 46, 49, 56, 66, 68, 70, 74, 79, 87, 88, 89, 93, 94, 95, 98.

<sup>92</sup> 45, 51, 67, 28, 37, 43, 52, 54, 71, 73, 77, 84, 30, 34, 39, 41, 48, 58, 60, 62, 83, 86, 96, 22, 33, 88, 98.

<sup>93</sup> Regulaminy oznaczone nr: 67, 18, 54, 49.

<sup>94</sup> Regulaminy oznaczone nr: 4, 80, 93, 94, 95.

<sup>95</sup> Regulaminy oznaczone nr: 73, 30, 72, 79, 87, 89.

comiesięcznego wypłacania wynagrodzenia z tego tytułu muszą być inne, niż dla pozostałych elementów płacy.

W konsekwencji realizując upoważnienie powinno się w nim odwzorować sposoby praktycznego postępowania np. dotyczącego ewidencji godzin, w tym ich rozliczania w kontekście ustalenia liczby planowanych godzin, następnie określania faktycznie zrealizowanych, wyszczególnienia godzin doraźnych zastępstw, w układzie tygodniowym i miesięcznym. Dalej należałoby określić sposób potwierdzania faktu zrealizowania godzin np. za pomocą podpisu dyrektora i nauczyciela. W końcu powinno się też określić zasady tworzenia zestawienia zbiorczego zrealizowanych godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w szkole ogółem oraz sposób przekazywania danych do służb księgowych. Dla tego celu można powoływać w regulaminie stosowne wzory potrzebnych tu dokumentów.

- **Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym (N-DM)**

1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Podstawą prawną powołującą obowiązek wyodrębnienia środków finansowych na specjalny fundusz na nagrody dla nauczycieli zawarty jest art. 49 ustawy Karta Nauczyciela. Przepis określa minimalną wysokość środków na ten cel na poziomie organów prowadzących (JST) oraz wysokość i upoważnienia do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla organów nadzoru ministra. Fundusz jest przeznaczony na uhonorowanie osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych nauczycieli. Nagrody wypłacane na podstawie tego przepisu są nieperiodycznymi wynagrodzeniami w rozumieniu przepisu art. 30 ust. 1 ustawy, a zatem podlegają bilansowaniu w średnim wynagrodzeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 3 ustawy.

Sposób kształtowania funduszu i jego wysokość jest zróżnicowana w zależności od poziomów zarządzania sferą oświaty. I tak **na poziomie organów prowadzących**. Fundusz ustalany w budżetach organów prowadzących szkoły jest w wysokości co najmniej 1% planowanego rocznego funduszu wynagrodzeń. Jest on przeznaczony na wypłaty nagród – organów prowadzących i dyrektorów szkół. Należy mocno podkreślić, iż **ustalenie wysokości funduszu ma kluczowe znaczenie dla celu prowadzenia polityki płacowej na poziomie organu prowadzącego**. Zagospodarowanie bowiem wystarczającej wysokości środków na nagrody:

- a) pozwala zaadresować środki na wynagrodzenia na najlepszych nauczycieli,
- b) uniknąć wypłacania dodatku uzupełniającego redystrybuowanego na cele niezwiązane z jakością pracy nauczyciela, w trybie wyłącznie kalkulacyjno-administracyjnym.

W związku z powyższym funkcjonowanie funduszu obecnie nabiera szczególnego znaczenia z punktu widzenia zarządzania całym funduszem płacowym na poziomie organów prowadzących JST.

Stosownie do art. 49 ust. 2 organy prowadzące szkoły (JST) w uchwałach ustalają:

- a) kryteria,
- b) tryb przyznawania nagród dla nauczycieli

za osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły uwzględniając w szczególności:



- ✓ sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół,
- ✓ tryb zgłaszania kandydatów do nagród
- ✓ zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Rozważając kwestię nagród w kontekście regulaminów płacowych należy przede wszystkim podkreślić, iż przepisy ustawy Karta Nauczyciela nie są jednoznaczne co do faktu, czy powinny być one realizowane w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie art. 30 ust. 6. Zakres upoważnienia zawarty w przepisie:

1) jedynie pośrednio i warunkowo wskazuje na taką możliwość - stanowiąc w art. 30 ust. 6 pkt. 3, iż JST:

„ustala wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54) – **o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach**”.

2) ustawa Karta Nauczyciela w art. 49 ust. 2 powołuje odrębne upoważnienie do uregulowania kwestii nagród wskazując następnie w art. 91d pkt 1, że to ta regulacja ma być przyjęta w trybie uchwały. Pozostaje poza sporem, iż **ustawodawca nie mógł mieć na celu powołania dwóch podstaw prawnych dla uregulowania – jednej i tej samej kwestii.**

3) w przeciwieństwie do podstawy wskazanej w art. 30 ust. 6 – **podstawa prawna wskazana w art. 49 ust. 2 spełnia stosowne rygory w zakresie brzmienia treści upoważnienia** (tj. określa kto, co i w jaki sposób ma uregulować). Ponadto – uchwała wydana na podstawie art. 30 ust. 6 objęta jest szczególnym rygorem stanowienia (uzgodnienie ze związkami zawodowymi), podczas gdy uchwała o której mowa w art. 49 ust. 2 podlega standardowym przepisom ustawy o związkach zawodowych (opiniowanie).<sup>96</sup>

W rezultacie należy przyjąć, iż nagrody powinny być ustalane w odrębnej uchwale wydawanej na podstawie art. 49 ust. 2. Tak też przyjęto dokonując niniejszej analizy.

Odnosząc się do zaś do kwestii ustanawiania w regulaminach płacowych wydawanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela - regulacji dotyczących dodatków mieszkaniowych należy wskazać, iż art. 30 ust. 6 pkt. 3 tej ustawy stanowi, iż JST „ustala wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, **z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54)** – o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach”. Powyższe oznacza, iż ustawa wyłącza możliwość określania w ramach regulaminów wynagradzania – dodatków mieszkaniowych, które są dodatkami socjalnymi, o których mowa w art. 54 ustawy Karta Nauczyciela (a które mają również odrębne upoważnienie ustawowe do uregulowania tej materii).<sup>97</sup>

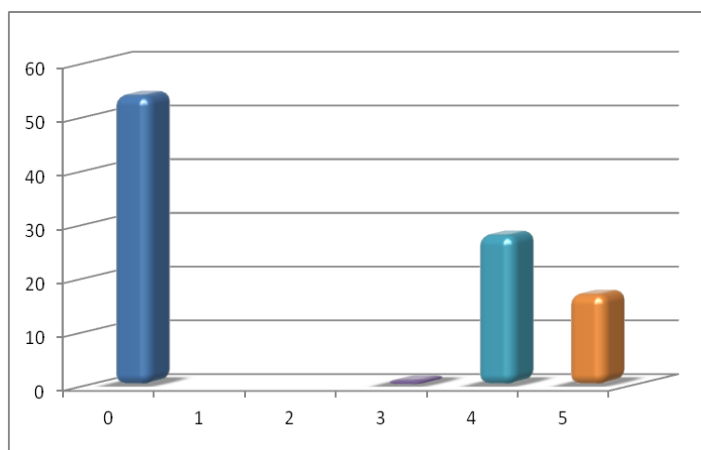
<sup>96</sup> art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

<sup>97</sup> Art. 54 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela stanowi, iż „organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3. Przez tryb – należy tu rozumieć rozstrzygnięcie polegające na obowiązku uregulowania danej kwestii w trybie – uchwały.

## 2) Nagrody i dodatki mieszkaniowe (N-DM) w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 2,00 i jest jedną z najniższych. Sytuuje się znacznie poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5).

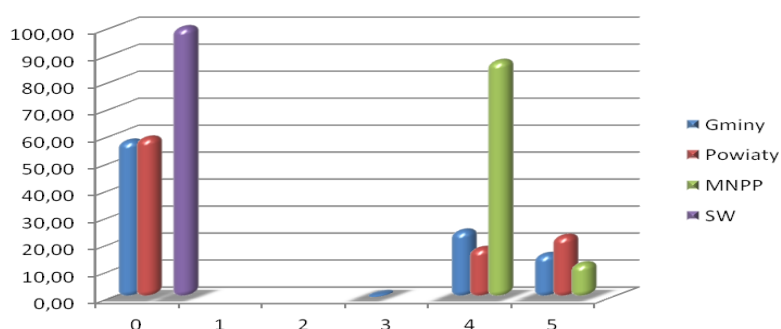
| Nagrody i dodatki mieszkaniowe (N-DM) |                |    |    |    |    |    |    |
|---------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                    | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                    | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                    | Liczba JST     | 54 | 0  | 0  | 1  | 28 | 17 |



| Nagrody i dodatki mieszkaniowe (N-DM). Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                                           | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                                           | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                                           | Gminy          | 40 | 0  | 0  | 1  | 17 | 11 |
| 3.                                                                                           | Powiaty        | 13 | 0  | 0  | 0  | 4  | 5  |
| 4.                                                                                           | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 7  | 1  |
| 5.                                                                                           | SW             | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |

| Nagrody i dodatki mieszkaniowe (N-DM). Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |       |      |      |      |       |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|------|------|------|-------|-------|
| 0.                                                                                               | 1.             | 2.    | 3.   | 4.   | 5.   | 6.    | 7.    |
| 1.                                                                                               | Wskaźnik oceny | 0     | 1    | 2    | 3    | 4     | 5     |
| 2.                                                                                               | Gminy          | 57,97 | 0,00 | 0,00 | 1,45 | 24,64 | 15,94 |

|   |         |        |      |      |      |       |       |
|---|---------|--------|------|------|------|-------|-------|
| 3 | Powiaty | 59,09  | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 18,18 | 22,73 |
| 4 | MNPP    | 0,00   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 87,50 | 12,50 |
| 5 | SW      | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 0,00  |



Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 kształtuje się następująco:

- a) gminy – 42,03% najlepszych ocen,
- b) powiaty – 40,91% najlepszych ocen,
- c) miasta na prawach powiatu – 100,00 % najlepszych ocen.

### 3) Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania nagród i dodatków mieszkaniowe.

Przy ocenie uwzględniono (z jednym wyjątkiem) następującą, odrębną niż w innych przypadkach regułę: jeżeli w regulaminie brak było, zarówno dodatku mieszkaniowego, jak i nagród – oceniano tę sytuację na poziomie oceny 5, jeśli była wyłącznie regulacja dotycząca nagród – 4, jeśli były obie regulacje – 0. Stosownie do tego porządku należy oceniać poprawność lub wadliwość regulacji.

### 4) Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Proponuje się kwestię nagród i dodatków mieszkaniowych regulować odrębnie na podstawie odpowiednio upoważnienie ustawowego zawartego w art. 49 ust. 2 oraz upoważnienia zawartego w art. 54 ust. 7 – ustawy Karta Nauczyciela.

#### • **Inne regulacje zawarte w regulaminie płacowym (IR)**

### 1) Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Regulaminy wynagradzania nauczycieli wydawane są na podstawie określonego i precyzyjnego upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Stanowi on, iż:

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

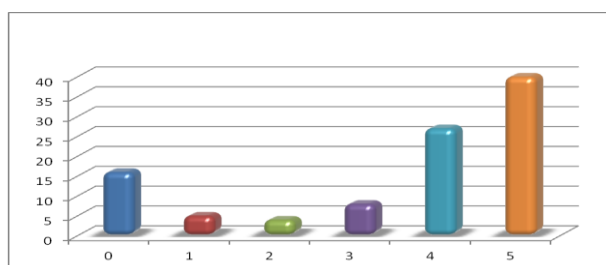
- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
  - 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
  - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3”

Na wskazanej podstawie prawnej nie ma możliwości regulowania jakichkolwiek innych elementów płacy nauczyciela. Każde takie działanie jest obarczone wadą i w przypadku zaskarżenia przesądza o nieważności aktu prawa. Powyższa sytuacja może również być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.

## 2) Inne regulacje (IR) zawarte w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela w tej części wyniosła – 3,45 jako jedna z wyższych. Należy jednak podkreślić, iż każda z tych regulacji jest wadliwa. Zróżnicowania dokonano pod kątem ewentualnych skutków związanych ze statusem nauczycieli lub skutków finansowych. Za poprawne należy uznać w tym zakresie jedynie te regulaminy, które oceniono na poziomie wskaźnika – 5,00. Na poziomie ocen 2 do 4 sytuowano te, które w większym lub mniejszym stopniu regulowały kwestie już rozstrzygnięte w przepisach ustaw lub właściwych rozporządzeń wykonawczych.

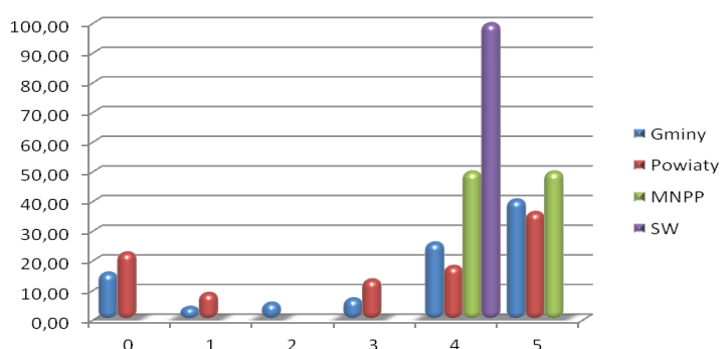
| Inne regulacje – IR. |                |                  |    |    |    |    |    |
|----------------------|----------------|------------------|----|----|----|----|----|
| 0.                   | 1.             | 2.               | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                   | Wskaźnik oceny | 0                | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                   | Liczba JST     | 16 <sup>98</sup> | 5  | 4  | 8  | 27 | 40 |



<sup>98</sup> Regulaminy oznaczone nr: 1, 3, 4, 28, 32, 34, 35, 41, 48, 53, 63, 72, 73, 82, 85, 86.

| Inne regulacje - IR. Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |    |    |    |    |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 0.                                                                         | 1.             | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 1.                                                                         | Wskaźnik oceny | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 2.                                                                         | Gminy          | 11 | 3  | 4  | 5  | 18 | 28 |
| 3.                                                                         | Powiaty        | 5  | 2  | 0  | 3  | 4  | 8  |
| 4.                                                                         | MNPP           | 0  | 0  | 0  | 0  | 4  | 4  |
| 5.                                                                         | SW             | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  |

| Inne regulacje - IR. Liczba JST w % wg typów i poszczególnych wskaźników oceny |                |       |      |      |       |        |       |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|------|------|-------|--------|-------|
| 0.                                                                             | 1.             | 2.    | 3.   | 4.   | 5.    | 6.     | 7.    |
| 1.                                                                             | Wskaźnik oceny | 0     | 1    | 2    | 3     | 4      | 5     |
| 2.                                                                             | Gminy          | 15,94 | 4,35 | 5,80 | 7,25  | 26,09  | 40,58 |
| 3.                                                                             | Powiaty        | 22,73 | 9,09 | 0,00 | 13,64 | 18,18  | 36,36 |
| 4.                                                                             | MNPP           | 0,00  | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 50,00  | 50,00 |
| 5.                                                                             | SW             | 0,00  | 0,00 | 0,00 | 0,00  | 100,00 | 0,00  |



3) Przykładowe zapisy regulacji samorządowych w zakresie ustalania składników, co do których nie ma upoważnienia w art. 30 ust. 6. ustawy Karta Nauczyciela

**a) Nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe:**

- 1) za analizę prac i zajęć uczniowskich z języka polskiego poczynwszy od czwartej klasy szkoły podstawowej w wysokości 2,6% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego.
- 2) za wykonanie zadań służb BHP w wysokości od 6% do 12% w zależności od liczby zatrudnionych pracowników w placówce.
- 3) wynagrodzenie przewidziane w ust. 1 pkt 1 przysługuje nauczycielowi, jeżeli realizuje zajęcia w obowiązkowym wymiarze. W razie realizacji tych zajęć w niepełnym wymiarze lub ponadobowiązkowy wymiar w ramach godzin nadwymiarowych przydzielonych w planie organizacyjnym szkoły, wynagrodzenie przysługuje w stosunku proporcjonalnym do realizowanego przez nauczyciela wymiaru godzin z języka polskiego.

**b) Nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie dodatkowe:**

- 1) za analizę i ocenę pisemnych prac i zajęć uczniowskich z języka polskiego, poczynwszy od czwartej klasy szkoły podstawowej w wysokości:

- a) od 1% do 4% zasadniczego wynagrodzenia nauczyciela miesięcznie w szkołach podstawowych,  
b) od 1% do 6% zasadniczego wynagrodzenia nauczyciela miesięcznie w gimnazjum.
2. wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe, o których mowa w § 12 pkt 1 ppkt 1, wypłaca się miesięcznie z góry. Wynagrodzenie to wypłaca się za okresy wykonywania zajęć
- c) Dodatek specjalny może być przyznany nauczycielowi, który posiada przygotowanie zawodowe i uprawnienia do nauczania w szkołach, w zakresie nierealizowanych dotychczas albo specyficznych kierunków kształcenia.**
2. Dodatek specjalny przyznaje dyrektor szkoły po uzyskaniu zgody starosty.  
3. Ustala się wysokość dodatku specjalnego w granicach 200,00zł - 500,00zł.  
**4. Źródłem pokrycia finansowego dodatku specjalnego są środki własne powiatu.**  
5. Dodatek specjalny wypłaca się z dołu w terminie wypłaty wynagrodzenia.
- d) Nauczycielom realizującym dodatkowe zajęcia pozalekcyjne przysługuje odrębne wynagrodzenie ustalone w wysokości jak za godziny nadwymiarowe.**
- e) Nauczycielom, którym powierzono opiekę nad pracownią komputerową lub administrowanie siecią komputerową, przysługuje dodatek w wysokości od 6 % do 15 % kwoty bazowej określonej dla nauczycieli w ustawie budżetowej na dany rok.**
- f) W razie zaprzestania wykonywania zajęć dodatkowych w ciągu miesiąca lub ich podjęcia w takim czasie, nauczyciel otrzymuje wynagrodzenie z tego tytułu proporcjonalnie do przepracowanego okresu. W takim wypadku wysokość wynagrodzenia ustala się dzieląc stawkę miesięcznego wynagrodzenia przez 30 i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w okresie przepracowanym.**
- g) Nauczycielowi, który sprawował opiekę nad dziećmi wyjeżdżającymi do innych miejscowości w ramach tzw. „Zielonych Szkół” przysługuje odrębne wynagrodzenie jak za 10 godzin nadwymiarowych tygodniowo.**
- h) Nauczycielom zajmującym stanowiska kierownicze, sprawującym w dni wolne od pracy nadzór nad przebiegiem zajęć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych, nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie z tego tytułu.**
- i) całe dodatkowe rozdziały np.:**
- Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe,
  - Wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe,
  - Inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy.

## 10. Wnioski

### 1) Zaniechanie corocznej nowelizacji regulaminów płacowych.

Prawo stanowienia wysokości i warunków niektórych składników wynagrodzeń, wynikające z art. 30 ust. 6 KN, jest jedną z kilku zasadniczych kompetencji JST w sferze oświaty i najbardziej skutecznym narzędziem stymulowania postaw najliczniejszej grupy zawodowej w jednostkach organizacyjnych JST. Skorzystanie z uprawnienia pozwala urzeczywistniać co najmniej kilka zasadniczych funkcji systemu opartego na decentralizacji kompetencji (czyli demokracji), tj.:

- 1) identyfikować, definiować i następnie stymulować potrzeby w sferze lokalnego kształcenia i wychowania (poprzez np. określenie warunków wypłacania dodatku motywacyjnego),
- 2) hierarchizować te potrzeby wg kryterium ważności w danym roku (ustalenie wysokości poszczególnych dodatków),
- 3) realizować stały i niezbędny udział podmiotów, których dotyczy regulacja, nadając tej regulacji charakter powszechnie zrozumiały, a nie zawężony do rozstrzygnięcia władczego organu (uzgodnienie regulaminu),
- 4) zapewniać redystrybucję dochodów JST adekwatnie do wcześniej dokonanych ocen, pozostając w ten sposób w opozycji do alternatywnego obowiązku wypłacania dodatku uzupełniającego dla wszystkich, w równej wysokości, w roku kolejnym.

W istocie skorzystanie z prawa do corocznego regulowania płacy nauczycielskiej na poziomie JST – jest zatem tożsame z postawą modernizacyjną i odpowiednio odstąpienie od realizacji tego uprawnienia – uchyleniem się od możliwości skutecznego i efektywnego zarządzania kluczowym zadaniem własnym.

W świetle uzyskanych danych nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela z dnia 21 listopada 2008 r. znosząca m.in. obowiązek nowelizacji regulaminu płacowego odniosła natychmiastowy skutek w postaci faktycznego wstrzymania procesu corocznej regulacji na poziomie lokalnych przepisów płacowych (95% JST nie uchwaliło nowych regulacji).

Z uwagi na obowiązek uzgadniania treści regulaminów – zmiana ta w praktycznym działaniu wyeliminowała realne współuczestnictwo środowisk nauczycielskich w kształtowaniu przepisów, a tym samym ograniczyła proces kontroli społecznej. Inną zasadniczą konsekwencją tej zmiany stało się ograniczenie możliwości sprawowania bieżącej kontroli dokonywanej przez państwo i wykonywanej przez służby wojewody wobec aktów prawa miejscowego. Brak zmiany aktu prawa jest bowiem równoznaczny z brakiem obowiązku kierowania go do oceny. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, w której – jak wynika z przeprowadzonej analizy – znakomita większość regulaminów obarczona jest elementarnymi wadami prawnymi, związanymi z pomijaniem w ich kształtowaniu zasad techniki prawodawczej. Do pozytywnych efektów wprowadzonej zmiany w ustawie Karta Nauczyciela można zaliczyć ograniczenie obowiązków administracyjnych organów wykonawczych samorządu, związanych z realizacją często skrajnie trudnego procesu uzgadniania ze związkami zawodowymi.



Równocześnie z uchyleniem obowiązku corocznego ustalania regulaminów wprowadzono tzw. „dodatek uzupełniający”, mający być alternatywą dla usunięcia „coroczności” lokalnych regulacji płacowych. W roku 2009 samorządy przeznaczyły na dodatek uzupełniający prawie 5% środków na wynagrodzenia w sytuacji, w której średnioroczna, centralna regulacja na poziomie wynagrodzenia zasadniczego wynosiła zaledwie 2,3%. Wpłata dodatku uzupełniającego jest czynnością administracyjno-kalkulacyjną (wewnętrznym działaniem organu) regulowanym przepisami ustawy. W rezultacie działanie takie uwalnia od odpowiedzialności za realizowane zadanie własne i radykalnie inicjuje tendencje do skupienia się na wypełnianiu obowiązku prawnego, a nie na potrzebach społeczności w zakresie oświaty. Nienowelizowanie regulaminów płacowych oznacza odstąpienie od wykorzystywania prawa do dynamicznej (bieżącej) polityki płacowej na rzecz dostosowania jej do tzw. efektu wynikowego (rezultatu i skutku wcześniej uchwalonych, niemodyfikowanych regulacji płacowych). Następstwem zadziałania „efektu wynikowego” jest techniczna czynność służb księgowych, polegająca na obliczeniu i wypłaceniu dodatku uzupełniającego. Działanie to gwarantuje zachowanie zgodności działania organu z przepisami prawa. W konsekwencji jednak środki finansowe, które mogły być wykorzystywane na modyfikację postaw nauczycieli (dodatek motywacyjny), zostają wypłacone w postaci dodatku o cechach dodatku wyrównawczego (socjalnego).

## 2) Regulaminy wynagradzania wg wskaźników

a) W sześciostopniowej skali średnia ocena samorządowych regulaminów wynagradzania ogółem ukształtowała się na poziomie wskaźnika – 3,16 (przy najwyższym – 5), a zatem ocena ogólna sytuuje się - na poziomie średnim.

b) W podziale na poszczególne typy JST uzyskane wskaźniki:

- gminy – 3,06 (GM i GW – 3.01, GMW-3,43)
- powiaty – 3,14,
- miasta na prawach powiatu – 3,94
- samorząd województwa – 3,84.

potwierdzają fakt, iż także w przypadku rozstrzygnięć w sferze elementów płacowych generowanych standardów jakości edukacji - gradacja odbywa się wg kryterium miasto/wieś. Niewielka różnica w uzyskanych, dużo wyższych wskaźnikach, dotyczy miast na prawach powiatu i samorządu województwa. Najgorsze wskaźniki uzyskały najmniejsze jednostki administracyjne gminy wiejskie i miejskie. Od tej reguły niewiele odbiega nieco lepszy wynik gmin miejsko-wiejskich od powiatów.

c) W sześciostopniowej skali najwyższy wskaźnik uzyskał regulamin miasta na prawach powiatu uzyskując – 4,76. Najniższy przypadł gminie wiejskiej (1,96). Powyższe oznacza, że regulacje nie są jednorodne. Z powołanego dla celów porównawczych w niniejszym opracowaniu – wskaźnika zróżnicowania jakości regulacji wynika, iż różnica pomiędzy uzyskanym najwyższym i najniższym wskaźnikiem wynosi prawie 47%. Charakterystyczne jest równocześnie, iż najwyższe zróżnicowanie dotyczy gmin wiejskich. Najmniej różnią się regulaminy powiatów i miast na prawach powiatów uzyskując wskaźniki zróżnicowania odpowiednio – 36,83% i 36,33%

d) Przyjmując na potrzeby niniejszej analizy założenie (kryterium), iż wyniki mieszczące się w grupie wskaźników od 3 do 5 są akceptowalne uzyskano następujące wyniki w podziale na poszczególne typy JST i jednostkowo ocenione regulaminy:

|    | TYP JST            |     | Liczba regulaminów<br>w grupie wskaźników<br>od 3 do 5 | % JST w przedziale<br>od 3 do 5 |
|----|--------------------|-----|--------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 0. | 1.                 | 2.  | 3.                                                     | 4.                              |
| 1. | GMINY              | GM  | 10                                                     | 55,6                            |
| 2. |                    | GW  | 20                                                     | 46,5                            |
| 3. |                    | GMW | 5                                                      | 62,5                            |
| 4. | <b>RAZEM GMINY</b> |     | <b>35</b>                                              | <b>50,7</b>                     |
| 5. | POWIATY            |     | 15                                                     | 68,2                            |
| 6. | MNPP               |     | 7                                                      | 87,5                            |
| 7. | SW                 |     | 1                                                      | 100,0                           |
| 8. | <b>OGÓŁEM</b>      |     | <b>58</b>                                              | <b>58,0</b>                     |

W grupie akceptowalnych wskaźników usytuowało się 58% badanych regulacji. Wynik taki należy uznać za niepokojący bowiem wskazuje on, iż 42% zbadanych regulacji wymaga znaczącej korekty (zmiany). Dotyczy to odpowiednio prawie 50% gmin, 32% powiatów i 12,5 % miast na prawach powiatu.

e) Uwzględniając poszczególne elementy sposobu realizacji upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela należy wskazać, iż najmniejsze wątpliwości dotyczą – sposobu obliczania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową (wskaźnik 4,59). Z kolei największe trudności związane są z obowiązkiem sformułowania regulacji dotyczących dodatku za wysługę lat (1,18). Wyniki te nie są zaskoczeniem. W pierwszym przypadku kwestia dotyczy prostego rozstrzygnięcia definicyjnego, zaś w drugim przypadku regulacje w przepisach powszechnych są tak wyczerpujące, że samorządy mają trudności z ustaleniem zakresu regulacji. Odpowiednio taki stan nie rodzi większych skutków z punktu widzenia statusu nauczyciela i jego uprawnień. Jeżeli jednak przyjąć zróżnicowanie, iż wyniki w przedziale wskaźników od 3 do 5 są akceptowalne – to na 11 zbadanych obszarów jedynie 5 spełnia te oczekiwania. Pozostałe 6 wymagają korekty bądź fundamentalnej zmiany (*dodatek za wysługę lat, wysokość dodatku motywacyjnego, warunki przyznawania dodatku funkcyjnego, warunki przyznawania dodatku za warunki pracy, warunki wypłacania godzin ponadwymiarowych oraz usytuowanie regulacji dotyczących nagród i dodatków mieszkaniowych*). Odpowiednio w podziale na poszczególne typy JST na 11 wyodrębnionych obszarów w gminach modyfikacji powinno podlegać 6 elementów, w powiatach 5, a w miastach na prawach powiatów – 3.

% regulaminów, które powinny podlegać modyfikacji lub zmianie wg składników i typów JST

|    |         | DW    | DM-W  | DM-WP | DF-W  | DF-WP | DWP-W | DWP-WP | GPW-O | GPW-W | N-DM  |
|----|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| 0. | 1.      | 2.    | 3.    | 4.    | 5.    | 6.    | 7.    | 8.     | 9.    | 10.   | 11.   |
| 1. | Gminy   | 89,86 | 53,62 | 20,29 | 17,4  | 31,89 | 23,19 | 53,62  | 8,7   | 62,32 | 57,97 |
| 2. | Powiaty | 81,82 | 31,82 | 13,65 | 13,64 | 27,27 | 27,28 | 36,37  | 9,09  | 68,18 | 59,09 |
| 3. | MNPP    | 100   | 25    | 0     | 0     | 12,5  | 0     | 12,5   | 0     | 37,5  | 0     |
| 4. | SW      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 0     | 0     | 100   |

### 3) Zakres przedmiotowy regulaminów wynagradzania w świetle analizy.

Z treści poddanych analizie regulaminów wynagradzania wynika, że samorządy nie radzą sobie z pełną identyfikacją przepisów prawa oświatowego w zakresie wynagrodzeń. Odpowiednio – regulaminy nie są spostrzegane jako narzędzia umożliwiające zarządzanie sferą oświaty. Przyjmowane rozwiązania niewiele się różnią. W sposób daleki od oczekiwanego realizowany jest równoczesne nadzór nad aktami prawa miejscowego, spawowany przez administrację rządową.

Nie ma wątpliwości, iż w tym pierwszym przypadku przyczyn jest sporo. Można wśród nich wskazać m.in. głębokie rozpowszechnienie regulacji prawa powszechnego, wysoką częstotliwość zmian przepisów, znaczna złożoność regulacji oraz istotne i szerokie orzecznictwo. Wszystkie wskazane elementy decydują, iż kwestia wiedzy i umiejętności działania w sferze wynagrodzeń nauczycielskich wymaga znacznej kompetencji i specjalizacji. Ta teza wydaje się oczywistą konstatacją – nie znajduje jednak potwierdzenia w praktycznym działaniu na żadnym z poziomów: przekazanie kluczowych obowiązków w sferze płac nauczycielskich z poziomu centralnego dokonało się błyskawicznie i powszechnie, wyłącznie w oparciu o przepisy ustaw, bez adekwatnego wyposażenia JST w niezbędną wiedzę. Z drugiej strony przejęcie tak zasadniczych zadań nie spowodowało powszechnej zmiany struktury organizacyjnej urzędów samorządowych, pozostawiających często zadania oświatowe zgrupowane z innymi wydziałami i na tym samym poziomie zasobów kadrowych. Żaden z przeanalizowanych regulaminów płacowych nie uzyskał oceny powyższej. W wielu przypadkach decydowała o powyższym jakości regulacji dokonywana pod kątem zasad techniki prawodawczej. Należy podkreślić, iż nauczycielskie regulaminy płacowe są regulowane aktami prawa miejscowego. Oznacza to, iż podlegają one przed wejściem w życie ocenie dokonywanej przez wojewodę pod względem ich zgodności z przepisami prawa, w tym elementarnymi – jak zasady techniki prawodawczej. Jeżeli zatem regulaminy wciąż obciążone są wadami w tak szerokim zakresie – to oznacza, iż wykonywany nadzór nie jest skuteczny. Należy w tym miejscu podkreślić, iż w strukturze organizacyjnej wojewody – pozostają kuratoria oświaty, a zatem wyspecjalizowane w sferze prawa oświatowego podmioty, które powinny wspierać służby prawne wojewody. Powyższe prowadzi do wniosku, iż podjęcia działań doskonaląco-organizacyjnych wymaga większość podmiotów, funkcjonujących w sferze zarządzania oświatą, nie wyłączając administracji rządowej.

Do niezbędnych ustaleń dokonanej analizy, wymagających skomentowania i potwierdzających powyższe, należą:

a) Powielanie w regulaminach płacowych przepisów prawa wyższego rzędu. Jest to jedna z najpoważniejszych wad i dotyczyła w większym lub mniejszym stopniu większości regulaminów.

W myśl przepisów Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mają charakter podstawowy (art. 94), toteż uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (ustaw). Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z przepisem § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada nie ma zatem prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych (błąd superfluum). Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne - ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm.<sup>99</sup> Co więcej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który również wypowiedział się w tej materii – treści zawartych w ustawach nie można ani powtarzać, ani przekształcać, modyfikować czy syntetyzować<sup>100</sup>. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo – jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy<sup>101</sup>.

b) Pomijanie w regulaminie wynagradzania części rozstrzygnięć, do których zobowiązuje upoważnienie powołane ustawą<sup>102</sup>. Stan taki powstaje w sytuacji, w której np. w efekcie wykonywanego nadzoru - wykreślane są regulacje powielające przepisy prawa powszechnego. W tej sytuacji organ często uznaje się za bezradny i przesyła do ponownej oceny regulamin bez kwestionowanych przepisów, ale jednocześnie bez uregulowania kwestii, do których jest zobowiązany ustawą.

c) Powielanie – bez niezbędnej analizy – w regulaminach płacowych wadliwych lub niekorzystnych przepisów z regulacji powszechnych (rozporządzenia) adresowanych do nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez organy administracji rządowej.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> S.Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004 r., s. 238).

<sup>100</sup> Wyrok U 5/98, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 99, s. 42. Także NSA, w wyroku z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; SN w wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (III RN 87/00, OSN z 2001 r., Nr 24, poz. 704).

<sup>101</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05 Dz.Urz.Dolno 2007/204/2522; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r. IV SA/Wr 379/05 Dz.Urz.Dolno 2007/4/33; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2007 r. II SA/Go 580/07 Dz.Urz.Lubus 2007/116/1535.

<sup>102</sup> Np. ustalenie dotyczące – dodatku za wysługę lat.

<sup>103</sup> Np. ustalenia dotyczące – dodatku za wysługę lat, dodatku za warunki pracy.

d) Przekraczanie zakresu upoważnienia wskazanego art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela<sup>104</sup>. Często kwestia związana jest z konkretnymi i rzeczywistymi potrzebami organizacyjnymi. Jednakże poprawne i oparte na wiedzy działanie w tym zakresie powinno sprowadzać się do inicjowania zmian treści upoważnienia ustawowego.

e) Brak identyfikacji własnych potrzeb i w konsekwencji powszechne kreowanie przepisów uniemożliwiających skuteczne zarządzanie w oparciu o przyznane kompetencje<sup>105</sup>. Dotyczy to np. ustanowienia długiego okresu, na który może być przyznany dodatek motywacyjny. Działanie takie m.in. wyklucza możliwość skutecznego wykorzystywania znacznych środków finansowych. Część samorządów w ogóle nie identyfikuje tego dodatku z możliwością moderowania postaw nauczycieli w pracy<sup>106</sup>.

f) Dążenie do uzyskania wyższej niż wynikałoby z ustawy – kompetencji w sferze stymulowania postaw dyrektorów szkół poprzez – ustalanie nieprecyzyjnych regulacji i zachowywanie kluczowych uprawnień do ustalania wysokości dodatku funkcyjnego przez organy wykonawcze samorządu<sup>107</sup>.

g) Niezależnie od obowiązku uzgodnienia treści regulaminu umieszczenie w nim zasady opiniowania przez związki zawodowe decyzji dyrektora szkoły o wysokości przyznanych dodatków

h) powszechne powoływanie zbędnych regulacji powielających rozstrzygnięcia przepisów powszechnych: wskazywanie terminu przeszerzegowania w związku z przyznaniem dodatku (art. 39 Karty Nauczyciela), regulacje podmiotowe dotyczące wskazania osoby przyznającej dodatek (dyrektor szkoły, burmistrz, starosta), ustanawianie terminu wypłaty dodatku (z góry).

i) Powoływanie innych stanowisk niż wskazane w przepisach aktów prawa wyższego rzędu np. „pedagog szkolny”, „wychowawca grupy na świetlicy szkolnej”, „nauczyciel wspomagający”. Działanie takie stanowi poważne przekroczenie upoważnienia ustawowego, kreując sytuację wydatkowania środków publicznych bez podstawy prawnej.

j) Powoływania w całości nowych tytułów prawnych do wypłaty wynagrodzenia z pominięciem przepisów powszechnych.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Np. ustalenia dotyczące – dodatku motywacyjnego.

<sup>105</sup> Patrz: ustalenie dotyczące – dodatku motywacyjnego.

<sup>106</sup> Sytuacja ta ulega powolnej zmianie. W części - na razie większych ośrodków - jest oczywistym indywidualne przyznawanie dodatku, wyższego i na okres adekwatny do stopnia oceny jakości pracy – patrz np. ustalenia wywiadu grupowego: regulaminy wynagradzania nauczycieli. Wywiad przygotowany w ramach projektu „Dokształcenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 – 2013 i przeprowadzonego na zlecenie Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>107</sup> Patrz ustalenia dotyczące – dodatku funkcyjnego.

<sup>108</sup> Patrz: ustalenia dotyczące – innych regulacji.



## Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

---

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

---



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

