



Afiliant



Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania

NSZZ



00-838 Warszawa, ul. Prosta 30, tel. (22) 827 92 38, +48 796 293 878

edukacja@solidarnosc.org.pl

www.solidarnosc.org.pl/oswiata

Warszawa, 29 lipca 2022 r.

L.dz. KSOiW/242w/2022

Szanowny Pan

Przemysław Czarnek

Minister Edukacji i Nauki

Opinia

Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” dotycząca projektu Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy

1 lipca 2022 r. z upoważnienia ministra edukacji i nauki, pismem znak: DWST-WPZN.5000.2.2022.BA skierowany został do Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” projekt z dnia 30 czerwca 2022 r. rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, „z prośbą o zaopiniowanie ... w terminie 30 dni od ... otrzymania”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na niezrozumiały tryb procedowania rzeczoności aktu prawnego. We wskazanym piśmie o sygn. DWST-WPZN.5000.2.2022.BA, Ministerstwo Edukacji i Nauki wnioskuje o wyrażenie opinii do projektu wspomnianego rozporządzenia wskazując jako podstawę prawną art. 19 ust. 2 i 2[1] ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.) oraz stosownie do postanowień uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348).

W tym miejscu należy podkreślić, że abstrakcyjne powołanie się na „stosowne postanowienia” liczącego 174 paragrafy Regulaminu pracy Rady Ministrów pozostaje poza sferą jakiegokolwiek logicznej weryfikacji. Jest to stwierdzenie na tyle ogólne, że również dobrze resort edukacji może, jako podstawę swojego działania wskazać partnerom społecznym np. „prawo”. Zupełnie inna, lecz nie mniej ważna kwestia, to wzajemna relacja przywołanego przez MEiN przepisu art. art. 19 ust. 2 i 2[1] ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach

zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.).

Ministerstwo Edukacji i Nauki stosuje w tym przypadku nie znaną systemowi prawa polskiego zasadę, wskazania wszystkich możliwych przepisów prawa regulujących daną tematykę (w tym przypadku uchwalenia aktu wykonawczego określającego warunki wynagradzania nauczycieli) oraz oparcia procedury stanowienia danego aktu prawnego na swoistej hybrydzie rzeczonych art. 19 ust. 2 i 2[1] ustawy o związkach zawodowych oraz art. 4 ust. 2 KN. W ocenie KSOiW NSZZ „Solidarność” tymczasem ustawa Karta Nauczyciela jest aktem szczególnym względem kodeksu pracy, ustawy o związkach zawodowych oraz innych ustaw regulujących stosunek pracy nauczycieli. Stąd zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* jej przepisy mają zastosowanie w pierwszej kolejności, co znajduje swoje uzasadnienie w regułach kolizyjnych znanych prawoznawstwu.

Na zasadzie wyrażonej w art. 4 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą podlegają nie tylko „opiniowaniu” przez związki zawodowe jak życzy sobie resort edukacji, lecz przed wszystkim „uzgodnieniu”. Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego Państwowego Wydawnictwa Naukowego słowo „uzgodnić” oznacza: doprowadzić do stanu, w którym obie osoby zgodzą się w zakresie określonej decyzji. Obie strony są tu równoprawne, i żadna nie musi się dostosować do drugiej. Oznacza to, że uzgodnienie może wymagać modyfikacji pierwotnej decyzji.

Warto odnotować, że wskazana wykładnia językowa znaczenia pojęciowego „uzgodnić” odnajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Celem uchwalenia przedmiotowego przepisu było wprowadzenie analogicznego rozwiązania, jak to przyjęte na gruncie powszechnego prawa pracy. Termin „uzgodnienie” na gruncie wykładni całego systemu prawa oznacza osiągnięcie zgodnego stanowiska, co do jego treści. Zgodnie z tą zasadą postanowienia regulaminu, określające warunki wynagradzania pracowników, na które zakładowa organizacja związkowa nie wyraziła zgody, nie będą miały mocy obowiązującej (por. wyrok SN z 8.09.2015 r., I PK 234/14, LEX nr 2122365). W razie braku zgody na treść całego regulaminu, akt ten nie będzie mógł być wydany przez pracodawcę samodzielnie. Taki pogląd przeważa w literaturze (np. W. Muszalski [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. W. Muszalski, 2003, s. 138; D. Kotowska [w:] J. Wrątny, D. Kotowska, B. Skulimowska, J. Szczot, Nowy kodeks pracy. Tekst jednolity Ustawy z komentarzem i przepisami wykonawczymi oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego, red. J. Wrątny, Warszawa 2000, s. 88; J. Skoczyński [w:] Kodeks pracy. Komentarz, red. Z. Salwa, 2005, s. 351).

Tymczasem resort edukacji sprowadza związki zawodowe w procesie uchwalania wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy do roli biernych obserwatorów, którzy mogą *de facto* wyrazić jedynie swoją „opinię”. Jest to zaprzeczenie zarówno wykładni językowej terminu „uzgadniać”, jak również wykładni tego słowa przyjętej na gruncie systemu prawa pracy.

Równolegle 19 lipca br. odbyło się spotkanie w gmachu MEiN, lecz nie wiadomo w jakim celu i w jakim charakterze. Podczas posiedzenia w imieniu władz resortu powiadomiono stronę społeczną, że wszelkie propozycje dotyczące płac zostały przesądzone

i nie jest możliwym dokonanie jakichkolwiek zmian. Prowadzący spotkanie przekazał, że tematem obrad było jedynie przekazanie uwag do projektu rozporządzenia.

Przechodząc do meritum głównych mankamentów analizowanego rozporządzenia należy wskazać, że projekt zakłada uchylenie w § 4 ust. 2 i 3 trzeciej grupy zaszeregowania stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli warunkowaną poziomem kwalifikacji nauczycieli i poszczególnych stopni awansu zawodowego oraz dostosowanie tabeli minimalnych stawek wynagrodzenia nauczycieli zawartych w załączniku do rozporządzenia, których wprowadzenie usiłuje dostosować do rozwiązań zawartych w projekcie ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Ponadto w § 5 pkt 2 lit. c projekt zakłada uchylenie sprawowanie funkcji opiekuna stażu, w miejsce którego wprowadza funkcję mentora, jednocześnie warunkowo zachowanie funkcji opiekuna stażu (do 31 sierpnia 2027 r.).

Zauważyć należy, że nadużyciem jest powoływanie się na ustawę z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, bowiem przywoływany akt prawny jest nieopublikowany i nieopatrzony metryczką Dziennika Ustaw. Wciąż stanowi projekt ustawy i jako taki nie upoważnia do procedowania aktu wykonawczego.

Zaproponowane zmiany budzą dezaprobatę Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”. Przypomnieć tu należy, że od dawna władze Ministerstwa Edukacji Narodowej a później Ministerstwa Edukacji i Nauki, wielokrotnie ignorują nasze uwagi o charakterze ogólnym dotyczącym systemowego ujęcia obecnego modelu wynagradzania nauczycieli w systemie finansowania zadań edukacyjnych. Konsekwentnie od wielu lat uznajemy obecny model finansowania oświaty, a co za tym idzie również wynagradzania nauczycieli, za patologiczny i tę anormatywność wraz z upływem czasu pogłębiającą się.

Tym bardziej, że coraz większej dekompozycji ulega system wynagradzania nauczycieli chociażby poprzez kolejną destrukcję algorytmu minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. A polega ona na systematycznym zmniejszaniu wskaźników wynagradzania między nauczycielami aplikującymi do zawodu a tymi, którzy mają określony, niejednokrotnie duży dorobek zawodowy wynikający z wieloletniego doświadczenia. Ten stan rzeczy powoduje również proponowana następna likwidacja kolejnej grupy zaszeregowania. I żadne sofistyczne zabiegi nie są w stanie tej patologii przykryć.

Epizodyczne (dwukrotnie) rozwiązania legislacyjne spowodowane ucieczką haniebnie niskich wynagrodzeń, zwłaszcza początkujących nauczycieli, przed doganiającym i przewyższającym swym poziomem wynagrodzeniem minimalnym, ukazują słabość i degenerację obecnie obowiązującego systemu wynagradzania tej grupy zawodowej. W ostatnich latach tego typu ustawowe rozwiązania, choć zgodne z zasadami technik prawodawczych, stają się regułą, która ma na celu rezygnację i odwlekanie uporządkowania wadliwego i niespełniającego swej roli systemu kształtowania płac pedagogów. Dzieje się to mimo pisemnego zobowiązania strony rządowej w tym zakresie 7 kwietnia 2019 r. poprzez parafowanie, w świetle kamer, Porozumienia z KSOiW NSZZ „Solidarność”. Podkreślić tutaj należy, że tego typu praktyki nie rozwiązują coraz bardziej narastających problemów płacowych nauczycieli.

Tymczasem minister edukacji i nauki demagogicznie i kazuistycznie uzasadnia, że podniesienie średniego wynagrodzenia nauczycieli nieposiadających stopnia awansu zawodowego do 120% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej, a więc nauczycieli początkujących, ma na celu przyciągnięcie adeptów do tego zawodu. I bałamutnym jest twierdzenie, że to działanie spowoduje zwiększenie atrakcyjności zawodu poprzez zmiany w zakresie systemu awansu zawodowego nauczycieli w powiązaniu ze zmianami tabeli minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego.

Za groteskowe uznajemy sztuczne podniesienie minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli mianowanych z tytułem zawodowym magistra bez przygotowania pedagogicznego z kwoty 3134 zł. do kwoty 3400 zł. tylko dlatego, by zbyt nie pogłębiać różnicy do tego samego składnika wynagrodzenia nauczyciela dopiero wkraczającego do zawodu, który legitymuje się tym samym poziomem wykształcenia (studiów kierunkowych), tyle że z przygotowaniem pedagogicznym. A i tak tenże nauczyciel mianowany osiągnie ten główny składnik wynagrodzenia niższy niż początkujący nauczyciel. I niekoniecznie, jak sugeruje uzasadnienie projektu, ten nauczyciel mianowany będzie zarabiał więcej niż dopiero zatrudniony. A wydaje się, że prawda jest po raz kolejny kłopotliwa i niekorzystna dla projektodawcy. I znów, tym razem wynagrodzenie nauczycieli coraz wyższego stopnia awansu zawodowego (już mianowanego) musi być sztucznie zwiększone, by przed zapowiadającym wzrostem w 2023 r. wynagrodzenia minimalnego nie okazało się niższym. To w działaniach MEiN wskazuje, że po zdaniu egzaminu w przyszłości i uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego, pracownicy ci nie mogą czuć stabilizacji finansowej. To kolejny dowód haniebnego wynagradzania nauczycieli!

Podnoszenie wynagrodzenia, łącznie z jego najistotniejszym składnikiem tylko niektórym grupom nauczycieli jest demotywujące zwłaszcza nauczycieli wyższego stopnia awansu zawodowego i stażu pracy. Stanowi przykład ewidentnej dyskryminacji ekonomicznej znacznie liczniejszej populacji w obrębie tej grupy zawodowej.

Bardzo krytycznie odnosimy się do przejściowego charakteru dodatku dla opiekunów stażu. Bo jeśli z jednej strony w § 5 pkt 2 lit c znosi tę funkcję na rzecz mentora, a z drugiej przepis przejściowy zachowuje ten składnik wynagrodzenia do 31 sierpnia 2027 r., to oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego nie będą miały upoważnienia do zwiększania/waloryzowania go. Tymczasem zarówno art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r., Karta Nauczyciela (Dz.U. Dz.U.2021.1762 ze zm.) jak i ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Dz.U.2021.1672 ze zm.) – art. 3 ust. 2, art. 7 ust. 1 pkt 4 a zwłaszcza art. 28 ust.6 gwarantują środki finansowe na zadania oświatowe, w tym na wzrost ogólnych wynagrodzeń. Projektowane rozwiązanie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, od których zależna jest wysokość dodatku dla opiekunów stażu zostaną zamrożone do ich wygaśnięcia na kolejnych pięć lat. Zapewne, przez analogię, będzie ten fakt miał wpływ na określenie przez j.s.t. wysokości dodatków dla mentorów (na ogół na zenującym poziomie 20 – 50 zł.).

Pośpieszne prowadzenie prac nad przekazanym projektem rozporządzenia w obecnym czasie spowoduje, że będzie ono wdrożone nie wcześniej niż w pierwszej dekadzie sierpnia br. I dopiero wtedy jednostki samorządu terytorialnego będą mogły rozpocząć uzgodnienia i konsultacje społeczne związane ze zmianą przepisów zmieniających uchwały prawa miejscowego, będących konsekwencją przedłożonego projektu. A narzucone rozwiązania

obowiązywać mają od 1 września 2022 r., co jak łatwo zauważyć samorządy i dyrektorzy szkół i placówek oświatowych nie będą w stanie wdrożyć proponowanych zmian w ustawowym terminie. Już ta egzemplifikacja dyskwalifikuje przedłożony projekt rozporządzenia.

Ponadto za nadużycie uznajemy sposób procedowania, po raz kolejny (!), projektu rozporządzenia tak bardzo oczekiwanego przez środowisko oświatowe w dobie drastycznego spadku realnego wynagrodzenia nauczycieli w ostatnich latach. Bowiem niekonstytucyjne działania w tym zakresie z pogwałceniem zasad pragmatyki prawodawczej dodatkowo kompromitują dotychczasowe działania resortu. Zbytni pośpiech prowadzący do wdrożenia zmian dotyczących istotnych spraw licznej grupy zawodowej nie sprzyjają stabilizacji zawodowej.

Opieszałość i nieudolność prowadzenia prac nad zmianą systemu wynagradzania nauczycieli, ucieczka przed honorowym wywiązaniem się z podpisanych zobowiązań z 7 kwietnia 2019 r., tworzenie medialnej narracji niezgodnej z rzeczywistością skłaniają Krajową Sekcję Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” do negatywnego opowiedzenia się w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem

*Zastępca Przewodniczącego
KSOiW NSZZ „Solidarność”*

Zbigniew Świerczek