



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.145.2021.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec obywatelskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (druk nr 1840).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji i Nauki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela
(druk nr 1840)

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (druk nr 1840) przewiduje zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), polegające na zmianie sposobu ustalania średniego wynagrodzenia nauczycieli oraz minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

Projekt ustawy przewiduje, że średnie wynagrodzenie nauczycieli nie będzie ustalane, tak jak obecnie, w oparciu o kwotę bazową określaną corocznie w ustawie budżetowej, lecz jego wysokość będzie wprost uzależniona od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela, średnie wynagrodzenie nauczycieli będzie stanowiło dla:

- 1) nauczyciela stażysty – 90%,
- 2) nauczyciela kontraktowego – 100%,
- 3) nauczyciela mianowanego – 125%,
- 4) nauczyciela dyplomowanego – 155%

– przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale poprzedzającego roku budżetowego, ustalanego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.).

Ponadto, w wyniku projektowanej modyfikacji brzmienia szczegółowej wytycznej zawartej w treści upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 5 ustawy – Karta Nauczyciela, wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ma rzutować na wysokość ustalanych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Zgodnie z propozycją zawartą w projekcie 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, będzie określał, w drodze rozporządzenia, corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy – Karta Nauczyciela, uwzględniając, że kwota wynagrodzenia zasadniczego dla nauczyciela dyplomowanego z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym stanowi co najmniej 100% przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale poprzedzającego roku budżetowego, ustalanego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na pozostałych poziomach wykształcenia i awansu zawodowego kwotą proporcjonalnie niższą,

z zastrzeżeniem, że wynagrodzenie dla nauczyciela stażysty z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym stanowić ma co najmniej 73% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym.

W projekcie ustawy nie określono terminu jej wejścia w życie, w związku z czym nie jest wiadome, od kiedy miałyby obowiązywać rozwiązania przewidujące nowy sposób ustalania średniego wynagrodzenia nauczycieli oraz minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że podstawowym założeniem niniejszej nowelizacji jest potrzeba zobiektywizowania konstrukcji systemu wynagradzania nauczycieli. W tym celu proponuje się powiązanie sposobu ustalania kwot wynagrodzenia nauczycieli z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – co wprowadzi aspekt adekwatności wysokości zarobków nauczycieli do aktualnego stanu gospodarki narodowej. Ponadto wyjaśniono, że wprowadzenie zaproponowanego instrumentu prawnego zabezpieczy mechanizm wzrostu wynagrodzeń nauczycielskich, co bez wątpienia wpłynie korzystnie na poczucie stabilności zawodu nauczyciela i jego atrakcyjność, a tym samym spowoduje zahamowanie negatywnego trendu polegającego na odpływie z zawodu nauczyciela osób najbardziej kreatywnych i wartościowych.

Odnosząc się do zmian proponowanych w obywatelskim projekcie ustawy, w tym do wskazanego w uzasadnieniu do projektu ustawy celu wprowadzenia tych zmian, należy podzielić opinię o konieczności wzmocnienia atrakcyjności zawodu nauczyciela. Na atrakcyjność tego zawodu niewątpliwie ma wpływ poziom wynagrodzenia nauczycieli, który obecnie nie jest dostatecznie motywujący. Mając jednakże na uwadze efekty dotychczasowych działań państwa podejmowanych w celu podniesienia prestiżu zawodu nauczyciela, wątpliwości może budzić, czy zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania będą odpowiednim instrumentem zapewniającym atrakcyjność zawodu nauczyciela, w szczególności dla osób rozpoczynających pracę w tym zawodzie, czy też dla nauczycieli dyplomowanych, których możliwości dalszego rozwoju zawodowego są obecnie dosyć ograniczone.

Podniesienie prestiżu zawodu nauczyciela jest jednym z priorytetów w zakresie polityki oświatowej państwa. W tym celu, począwszy od 2018 r., rozpoczęto sukcesywne wdrażanie planu podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli przy jednoczesnym znacznym wzroście nakładów finansowych państwa na oświatę. W stosunku do marca 2018 r. pensje nauczycieli wzrosły o 28,5%. Ponadto od dnia 1 września 2019 r. dla nauczycieli stażystów zostało wprowadzone jednorazowe świadczenie na start w wysokości 1000 zł. Na poziomie ustawy został również zagwarantowany dodatek z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy w wysokości 300 zł. W przepisach prawa został także zagwarantowany dodatek funkcyjny dla nauczyciela opiekującego się oddziałem przedszkolnym. W ocenie środowisk oświatowych podjęte działania okazały się jednak niewystarczające do podniesienia prestiżu zawodu nauczyciela. Efekty dotychczasowych działań podejmowanych w celu zwiększenia prestiżu zawodu nauczyciela bezspornie wskazują, że uatrakcyjnienie zawodu nauczyciela nie nastąpi

wyłącznie poprzez podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli, lecz wymaga dokonania jednoczesnych istotnych zmian systemowych w zakresie statusu zawodowego tej grupy zawodowej.

Dlatego też w celu wypracowania niezbędnych zmian w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli podjęty został dialog w ramach Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty powołanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele strony rządowej, związków zawodowych zrzeszających nauczycieli oraz organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz zdefiniowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w szczególności w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli. Podczas prac Zespołu dyskutowane były najistotniejsze problemy dotyczące statusu zawodowego nauczycieli oraz możliwości odpowiedzi na nie w drodze zmian legislacyjnych o charakterze systemowym. Podczas spotkań Zespołu Minister Edukacji i Nauki przedstawił propozycję kierunków zmian w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli wzmacniających prestiż zawodu nauczyciela, zachęcających najlepszych absolwentów uczelni do podejmowania pracy w tym zawodzie, polegających m.in. na istotnym podwyższeniu wynagrodzeń nauczycieli, w szczególności rozpoczynających pracę w zawodzie, w powiązaniu ze zmianami w systemie wynagradzania, czasu pracy i awansu zawodowego tej grupy zawodowej. Powyższe propozycje uwzględniają podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2022 r.

W opinii Rządu zagwarantowanie nauczycielom na wszystkich etapach rozwoju zawodowego atrakcyjnego i motywacyjnego wynagrodzenia jest możliwe wyłącznie przy dokonaniu jednoczesnych zmian w zakresie czasu pracy i awansu zawodowego nauczycieli. Dlatego też zasadne jest, aby projekt ustawy zmieniający zasady ustalania wynagrodzenia nauczycieli obejmował również inne zmiany pragmatyki zawodowej nauczycieli.

Ponadto należy zauważyć, że wprowadzenie rozwiązania zakładającego automatyczne wskaźnikowe uzależnienie wysokości wynagrodzenia nauczycieli od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, bez zastosowania mechanizmów uwzględniających możliwości finansowe państwa, może stanowić w przyszłości potencjalne źródło zagrożenia dla stabilności finansów publicznych państwa, a także negatywnie wpływać na poziom wynagrodzeń innych pracowników sfery budżetowej. W świetle powyższego ewentualne powiązanie wysokości wynagrodzeń nauczycieli z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wymagałoby zaprojektowania rozwiązania zapewniającego jednocześnie mechanizmy zabezpieczające realizację innych wydatków z budżetu państwa.

Ponadto należy zauważyć, że proponowane rozwiązania uzależniające wysokość wynagrodzeń nauczycieli od wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w trzecim kwartale poprzedzającego roku budżetowego mogłyby powodować problemy w ich stosowaniu. Zgodnie z art. 20 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca każdego kwartału kwotę przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Tak więc kwota przeciętnego wynagrodzenia z trzeciego kwartału ogłaszana jest dopiero w listopadzie. Ustalenie wysokości wynagrodzeń nauczycieli w takim terminie mogłoby rodzić trudności w zaplanowaniu na kolejny rok odpowiedniej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, która jest głównym źródłem finansowania wynagrodzeń większości nauczycieli.

Jednocześnie należy zauważyć, że obywatelski projekt ustawy zawiera istotne wady legislacyjne, w szczególności nie jest zredagowany zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej oraz nie zawiera przepisów przejściowych i dostosowujących, ani przepisów o wejściu ustawy w życie. Na podstawie wyliczeń kosztów proponowanych zmian zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy domniemywać można, że intencją wnioskodawcy było, aby rozwiązania zawarte w projekcie ustawy miały zastosowanie do wynagrodzeń nauczycieli na 2021 r., co w obecnym stanie nie jest możliwe.

W pkt VI uzasadnienia projektu ustawy, określającym prognozowane skutki finansowe jej wejścia w życie, wskazano, że łączny roczny koszt średnich wynagrodzeń nauczycielskich w szkołach, przedszkolach i innych placówkach oświatowych, objętych systemem wynagradzania określonym w pragmatyce nauczycielskiej, w oparciu o kwotę przeciętnego wynagrodzenia ustalanego w III kwartale roku poprzedzającego, tj. w oparciu o kwotę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w III kwartale 2020 r., wynosi około 52.478.773.470,24 zł. Należy zauważyć, że koszt wynagrodzeń podany w uzasadnieniu projektu ustawy uwzględnia jedynie koszt wynagrodzeń osobowych nauczycieli. Pominięty został tym samym koszt pochodnych od wynagrodzeń osobowych, koszt tzw. dodatku wiejskiego (zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy – Karta Nauczyciela dodatek wiejski nie wchodzi w skład wynagrodzenia średniego) oraz koszt doskonalenia zawodowego nauczycieli (zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela). Dodatkowo ogólny koszt wynagrodzeń osobowych nauczycieli wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy uwzględnia przeciętne wynagrodzenia w trzecim kwartale 2020 r. Z uwagi na brak wskazania w projekcie ustawy terminu wejścia w życie zaproponowanych przepisów dotyczących średnich wynagrodzeń nauczycieli skutki finansowe wdrożenia projektu należałoby wyliczyć w warunkach roku 2022 z uwzględnieniem przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2021 r. (5 657,30 zł).

Szacunkowy roczny koszt wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy, po uwzględnieniu liczby etatów nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej wg stanu na dzień 30 września 2021 r., przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2021 r., pochodnych

od wynagrodzeń osobowych, dodatku wiejskiego oraz doskonalenia zawodowego nauczycieli, wynosi ok. 70 mld zł¹⁾.

Natomiast koszt wynagrodzeń nauczycieli uwzględniający obecnie obowiązujące stawki wynagrodzenia średniego wynosi ok. 51,2 mld zł.

Różnica pomiędzy środkami, które będą wydatkowane na wynagrodzenia nauczycieli przy obecnie obowiązujących stawkach średniego wynagrodzenia, a środkami, które powinny być wydatkowane na wynagrodzenia nauczycieli zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie ustawy, wynosi ok. 18,8 mld zł.

Podsumowując, całoroczny koszt zmian zawartych w propozycji ustawy wynosi:

dla budżetu państwa – ok. 19,3 mld zł, w tym:

- ok. 16,9 mld zł – koszt wynagrodzeń wyliczony dla etatów subwencionowanych oraz etatów w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,
- ok. 2,4 mld zł – skutek wzrostu wysokości dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego szkołom, przedszkolom i placówkom prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,

dla jednostek samorządu terytorialnego – ok. 2,5 mld zł, w tym:

- ok. 1,9 mld zł – koszt wynagrodzeń wyliczony dla etatów niesubwencionowanych,
- ok. 0,6 mld zł – skutek wzrostu wysokości dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego szkołom, przedszkolom i placówkom prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie zadań niesubwencionowanych.

W powyższych obliczeniach nie został uwzględniony skutek wzrostu wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. W związku z tym trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445) w roku 2022 do ustalania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, stosuje się kwotę bazową obowiązującą w dniu 1 stycznia 2019 r.

Reasumując, Rząd negatywnie opiniuje obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (druk nr 1840).

¹⁾ Do wyliczeń skutków finansowych został uwzględniony szerszy niż zaproponowany w projekcie ustawy wymiar kosztów wynagrodzeń. Do kosztu wynagrodzeń osobowych doliczone zostały koszty pochodnych od wynagrodzeń osobowych, koszt dodatku wiejskiego, który nie jest składnikiem wynagrodzenia średniego nauczycieli oraz koszt doskonalenia zawodowego nauczycieli. Wyliczenie nie uwzględnia kosztów wzrostu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, jednak należy mieć na uwadze, że w przypadku odmrożenia kwoty bazowej odpisu skutek finansowy proponowanych rozwiązań wzrośnie.