



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-5(5)/08

Warszawa, 19 marca 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela  
(druk nr 129).**

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

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu  
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela  
(druk nr 129)**

I. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (druk nr 129) przewiduje:

1) poprzez zmianę art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela (art. 1 projektu):

- a) ustalanie odrębnej kwoty bazowej dla nauczycieli w ustawie budżetowej,
- b) wprowadzenie zasady jej podwyższania w taki sposób, że jest ona corocznie waloryzowana co najmniej średniorocznym planowanym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych określonym w ustawie budżetowej. Ponadto podwyższenie kwoty bazowej ponad średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ustalane byłoby w drodze negocjacji przedstawicieli związków zawodowych zrzeszających nauczycieli z Radą Ministrów,
- c) podwyższenie wysokości średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty na poziomie co najmniej 100% kwoty bazowej dla nauczycieli (obecnie co najmniej 82%),
- d) ustalenie wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli pozostałych stopni awansu zawodowego na poziomie (od 2009 r.):
  - nauczyciela kontraktowego – co najmniej 140% (obecnie 125%),
  - nauczyciela mianowanego – co najmniej 190% (obecnie 175%),
  - nauczyciela dyplomowanego - co najmniej 240% (obecnie 225%)wynagrodzenia nauczyciela stażysty, oznaczające realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli tych stopni,
- e) zmianę art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela, jako konsekwencję zmiany art. 30 ust. 3;

2) w art. 2:

- a) ustalenie kwoty bazowej dla nauczycieli w roku 2008 na poziomie 1 947,81 zł,
- b) ustalenie średnich wynagrodzeń nauczycieli w roku 2008 na poziomie:
  - nauczyciel stażysta – co najmniej 1 947, 81 zł,
  - nauczyciel kontraktowy – co najmniej 130%,
  - nauczyciel mianowany – co najmniej 180%,

- nauczyciel dyplomowany – co najmniej 230%  
wynagrodzenia nauczyciela stażysty;

3) w art. 3 - termin wejścia w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2008 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 2-4, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

II. Odnosząc się do zmian proponowanych w projekcie ustawy, należy stwierdzić, co następuje:

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 247, poz. 1821) wprowadziła obowiązek corocznego określania odrębnej kwoty bazowej dla nauczycieli w ustawie budżetowej. Oznacza to m.in. otwarcie możliwości prowadzenia corocznej debaty o płacach nauczycieli, adekwatnie do identyfikowanych potrzeb i możliwości budżetu państwa. Rozwiązanie to eliminuje jednocześnie występujące w latach ubiegłych wątpliwości w zakresie sposobu ustalania i podwyższania kwoty bazowej dla nauczycieli. Obecny stan prawny odzwierciedla zgłaszane postulaty w zakresie zasad ustalania kwoty bazowej, wyklucza występujące w tym zakresie niespójności, jak również w tej części wyczerpuje zakres zmian proponowany w projekcie.

2. W odniesieniu do projektowanego brzmienia art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela należy podkreślić, że:

1) projektowana treść przepisu jest nieprecyzyjna i rodzi istotne wątpliwości. W jego pierwszym zdaniu odwołano się do kwoty bazowej określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Jednocześnie w drugim zdaniu proponuje się, aby kwota bazowa była corocznie waloryzowana co najmniej średniorocznym planowanym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych określonym w ustawie budżetowej. Taka konstrukcja powoduje, że nie jest jasne, która kwota bazowa w danym roku stanowi podstawę kształtowania wynagrodzeń nauczycieli: czy ta określana w ustawie budżetowej, czy kwota waloryzowana wskaźnikiem; z którego roku kwota bazowa podlega waloryzacji, a także do której z kwot bazowych wymienionych w art. 30 ust. 3 odwołuje się projektowany art. 53 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela;

2) niezależnie od niejednoznaczności projektowanego przepisu należy założyć, iż projektodawcy wprowadzając ustawową zasadę podwyższania kwoty bazowej mieli na celu ustawowe zagwarantowanie corocznego wzrostu płacy nauczycielskiej. Jednak przyjęte rozwiązanie nie umożliwia realizacji takiego celu. W dotychczasowym stanie prawnym kwotę bazową proponuje Rada Ministrów w projekcie ustawy budżetowej, a o jej ostatecznej wysokości rozstrzyga Parlament RP.

W projekcie przewiduje się zaś, że po ustaleniu wysokości kwoty bazowej w ustawie budżetowej możliwe byłoby następnie jej podwyższenie w oparciu o negocjacje z Radą Ministrów. W rezultacie proponowane rozwiązanie kreuje zbędny i nieprzejrzysty mechanizm ustalania wzrostu wynagrodzeń nauczycieli. Rada Ministrów i jej członkowie w zakresie finansów działają bowiem na zasadach

określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie budżetowej na dany rok. Rada Ministrów nie dysponuje nieokreślonymi środkami finansowymi, które mogłyby być w dowolnej wysokości przeznaczone na kolejne podwyżki płac nauczycielskich. Z kolei za niedopuszczalne należałoby uznać tworzenie ewentualnej rezerwy w ustawie budżetowej z przeznaczeniem na potencjalną podwyżkę płac, uzależnioną co do wysokości od zdolności negocjacyjnych Rady Ministrów;

3) zaproponowany tryb negocjacji związków zawodowych z Radą Ministrów w praktyce nie jest możliwy. Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej, ma bowiem określone cele i zadania. Zasady funkcjonowania Rady Ministrów zostały uregulowane w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) oraz w uchwale Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Natomiast dialog społeczny jest prowadzony na forum Komisji Trójstronnej na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.);

4) w związku z konstrukcją projektowanych przepisów art. 30 ust. 3 i 4 ustawy - Karta Nauczyciela należy zwrócić uwagę na fakt, iż w świetle ich projektowanej treści oraz w związku z obowiązującą treścią art. 30 ust. 6 i 8 ustawy - Karta Nauczyciela wyrazy „co najmniej” będą użyte w przepisach trzykrotnie, mając zastosowanie do tych samych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego:

- w podstawie ustalenia średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty (ust. 3),
- w podstawie ustalenia średnich wynagrodzeń nauczycieli pozostałych stopni awansu zawodowego w relacji do średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty (ust. 4),
- w wytycznej określającej warunki ustalania wysokości łącznej płacy w regulaminach uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 6).

Ponadto należy zwrócić uwagę na relację przepisów art. 30 ust. 3 i 4 do gwarancji państwa określonych w art. 30 ust. 8 ustawy - Karta Nauczyciela. Zastosowanie proponowanej konstrukcji uniemożliwiłoby określenie zakresu gwarancji państwa w zakresie średnich wynagrodzeń nauczycieli w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3. Odnosząc się do treści art. 1 i 2 projektu ustawy w części dotyczącej wzrostu wskaźników regulujących płace nauczycieli posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego należy podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu nie wskazano, jakie przyjęto przesłanki dla zwiększenia różnicy pomiędzy płacą nauczyciela stażysty a płacami nauczycieli pozostałych stopni (zmiana wskaźników). Należy podkreślić, iż identyczne rozwiązanie stosowano w latach 2000 - 2003 – jednakże służyło ono wówczas osiągnięciu optymalnych i pożądaných relacji pomiędzy płacą nauczyciela rozpoczynającego pracę i nauczyciela osiągającego najwyższy stopień awansu zawodowego. Dalsze pogłębianie tego różnicowania nie wydaje się uzasadnione.

Należy przy tym zauważyć, iż obecne relacje procentowe wyznaczają jedynie minimalne wartości. Począwszy od 2000 r., urzeczywistniając zasadę decentralizacji

kompetencji państwa, o wynagrodzeniach nauczycieli, jak i ich podwyżkach, decydują organy prowadzące szkoły, będące jednostkami samorządu terytorialnego oraz właściwi ministrowie. W przepisach powszechnie obowiązujących kształtowane są jedynie minimalne wysokości płac nauczycieli, jak i ich coroczny minimalny wzrost. Proces wzrostu minimalnych płac dokonuje się w oparciu o ustalenie nowej kwoty bazowej, która za pośrednictwem wskaźników określonych w art. 30 ust. 3 i 4 ustawy - Karta Nauczyciela przesądza automatycznie o kwotowym ustaleniu średnich wynagrodzeń na czterech stopniach awansu zawodowego nauczycieli. Tak ustalone średnie (minimalne) płace muszą być następnie osiągnięte co najmniej na takim poziomie w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela).

4. Wątpliwości budzi także uzasadnienie projektu. W dotychczasowym stanie prawnym minimalne średnie płace nauczycieli wynikają z corocznie ustalonej kwoty bazowej, a następnie przyporządkowania do niej procentowych wskaźników określonych w art. 30 ust. 4 ustawy - Karta Nauczyciela, zróżnicowanych w zależności od poszczególnych stopni awansu zawodowego. Takie rozwiązanie gwarantuje stały, czytelny i powtarzalny mechanizm kreowania minimalnej płacy średniej, w sytuacji przekazania kompetencji do ustalania regulaminów wynagradzania, o których mowa w art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela, jednostkom samorządu terytorialnego. Istotą tego mechanizmu jest fakt, iż dla podwyższenia płac nie dokonuje się permanentnej nowelizacji ustawy - Karta Nauczyciela, ale w debacie publicznej ustala się jedynie kwotę bazową w ustawie budżetowej, do której przyporządkowane wskaźniki procentowe automatycznie ustalają płacę średnią i gwarantowaną nauczycieli w jednostkach samorządu terytorialnego. Tymczasem projektodawca na pierwszej stronie uzasadnienia, jako główny powód nowelizacji ustawy wskazuje fakt, iż nie zmieniły się wskaźniki procentowe, kreując błędny pogląd, iż wzrost płacy zależy od wzrostu wskaźników, a nie od corocznego wzrostu kwoty bazowej.

Z tabeli zamieszczonej na str. 1 uzasadnienia projektu jasno wynika, że średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty corocznie wzrastało. Wzrost ten w poszczególnych latach był identyczny ze wzrostem płac dla pozostałych grup pracowników jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem lat 2002 i 2006, w których kwota bazowa została zamrożona, a wzrastała jedynie dla nauczycieli. Podobnie w latach 2007 i 2008 wzrost wynagrodzeń nauczycieli został ustalony znacznie powyżej poziomu wzrostu wynagrodzeń innych grup pracowników jednostek sektora finansów publicznych (odpowiednio 5 i 10%).

Uzasadnienie nie zawiera oceny skutków regulacji. W projekcie nie wskazuje się źródeł pokrycia skutków finansowych, odwołując się jedynie do ogólnego pojęcia przewidywanych dochodów państwa, w sytuacji, w której wydatki z budżetu od wielu lat przekraczają dochody i są równoważone deficytem budżetowym.

Uwzględniając wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli, obowiązującej od 1 stycznia 2008 r., tj. 2 074,15 zł, całoroczne skutki finansowe podwyższenia wskaźników procentowych średnich wynagrodzeń nauczycieli zaproponowane w poselskim

projekcie ustawy wyniosłyby dodatkowo w roku 2008 ok. 6,6 mld zł, a w roku 2009 dodatkowo ok. 1,7 mld zł (w warunkach roku 2008).

III. Stosownie do powyższego Rada Ministrów negatywnie opiniuje rozwiązania zawarte w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela. W opinii Rządu projekt jest niespójny oraz nie uwzględnia realiów systemowych i budżetowych. Nie jest możliwe, aby w trybie uzgodnień z Radą Ministrów, już po przyjęciu ustawy budżetowej, nastąpiło ustalenie płac nauczycieli na poziomie wyższym niż wynikający z kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Równocześnie zaproponowany sposób podwyższania wynagrodzeń nauczycieli zapewnia jedynie pozorne gwarancje wzrostu płac w sytuacji, w której przejrzyste zmiany w tym zakresie wprowadziła już ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela. Ustawa ta spowodowała konieczność prowadzenia corocznej debaty na temat wzrostu płac nauczycieli w Sejmie i Senacie w oparciu o projekt ustawy budżetowej. Pozwala to ukształtować płace odpowiednio do identyfikowanych potrzeb, priorytetów i możliwości państwa. Należy też podkreślić, iż swoboda Parlamentu RP w zakresie ukształtowania wysokości wzrostu kwoty bazowej gwarantuje w pełni osiągnięcie kwotowego wzrostu płacy, jaki wynikałby z wprowadzenia niniejszego projektu. Problem nie tkwi bowiem w rozwiązaniach systemowych, ale w zabezpieczeniu odpowiednich środków finansowych na podwyżki.