

Wprowadzenie

W grudniu 2016 r. Parlament RP uchwalił ustawy: Prawo oświatowe oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Wprowadziły one nowy (stary) ustrój szkolny, w którego strukturze nie ma już gimnazjów. Niecały rok później (październik 2017 r.) ustawodawca powołał kolejną z ważnych ustaw – ustawę o finansowaniu zadań oświatowych. Paradoksalnie ustawa ta wcale nie podjęła wątku finansowania gwarancji publicznych w sferze edukacji, ale skupiła się na zasadach i sposobie dotowania szkolnictwa niepublicznego. Niejako przy okazji pojawił się w niej wątek statusu zawodowego nauczycieli. Początkowo zmiany miały być formalne i doprecyzowujące. W końcowej wersji dotyczyły już jednak zasadniczych kwestii statusu zawodowego: oceny pracy, awansu zawodowego i wynagrodzeń nauczycielskich. Sposób wprowadzania ustawy, w tym brak stałego dialogu, satysfakcjonującego obie strony, spowodował, że wraz z początkiem 2019 r. zradykalizowały się stanowiska partnerów społecznych, a prowadzone negocjacje płacowe nie przyniosły skutku. Nie ulega wątpliwości, że na ostateczny brak porozumienia musiała wpłynąć ranga postulatów związkowych, które przewidywały m.in. podwyżkę w wysokości 1000 zł, zwiększenie nakładów na oświatę, zmianę zasad oceniania nauczycieli, zmianę ścieżki awansu zawodowego oraz dymisję ówczesnej Minister Edukacji Narodowej. Niezależnie od następujących później ocen i rzeczywistych przesłanek tego protestu poza sporem pozostaje fakt, że spełnienie postulatu o skokowej podwyżce o 1000 zł w trakcie roku było niemożliwe m.in. ze względu na skalę regulacji (nauczyciele to największa grupa zawodowa sektora finansów publicznych) – nie wytrzymałaby tego żadna struktura publiczna działająca na podstawie corocznie stanowiącego budżetu (plan dochodów i wydatków).

W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 7.4.2019 r. podpisano porozumienie między stroną rządową a przedstawicielami NSZZ „Solidarność”, czyli częścią partnerów społecznych. Zakres tego porozumienia wypełnił w istocie większość postulatów ZNP. W porozumieniu przewidziano: podwyżkę płac od 1 września (niższą od postulowanej przez ZNP), nowy dodatek (dla nauczycieli stażystów), minimalną kwotę dodatku za wychowawstwo oraz wycofanie się z przyjętego niedawno nowego modelu awansu zawodowego i systemu oceny nauczycieli. Pomimo to 8.4.2019 r. w szkolnictwie publicznym doszło do wydarzenia szczególnego – strajku powszechnego. Związki informowały o przystąpieniu do strajku w ponad 70% szkół i placówek. Strajk płacowy został ostatecznie zawieszony 27.4.2019 r. (teoretycznie do września 2019 r.).

Znaczący nacisk partnerów społecznych, wzmocniony akcją strajkową, oraz zainteresowanie mediów wpłynęły na to, że w przestrzeni publicznej (i co gorsza wśród części administracji samorządowej) ugruntował się pogląd o jednorodnych, centralnych uwarunkowaniach tego sporu i centralnych możliwościach jego rozwiązania. Taki pogląd nie ma jednak oparcia ani w istniejącym rozwiązaniu systemowym, ani w przepisach szczegółowych. Brak wiedzy systemowej – niezbędnej dla rozumienia globalnych regulacji płacowych wykonywanych w zdecentralizowanej strukturze or-

ganizacyjnej – wywołał niezliczone wątpliwości części zdezorientowanych uczestników i komentatorów tego procesu, np. mediów (zawiłość systemu była przy tym zarzutem najłagodniejszym). Większość osób stała się specjalistami od wynagrodzeń, wydaje się jednak, że prawie żadna z nich nie zechciała poświęcić czasu na zrozumienie tego zagadnienia.

Dziś, kiedy emocje opadły, można stwierdzić, że największym problemem sporu płacowego 2019 r. i następnie zaproponowanego trybu jego rozwiązania stało się przyjęcie błędnego założenia wstępnego podczas rozmów, czyli narracji: powołane ustawowo średnie płace z art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela rozstrzygają o wysokości płac nauczycielskich. W ten sposób pomyłono gwarancje publiczne (ustawowe) minimalnych płac z procesem ich stanowienia. Rozumowanie to pomija dwa filary rozwiązania systemowego, tj.:

- 1) centralne, ustawowo określone średnie wynagrodzenia wskaźnikowe z ustawy – Karta Nauczyciela (art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela) oraz ministerialne wynagrodzenie zasadnicze to kwoty minimalne, mające wartość rozstrzygnięcia gwarancyjnego, a nie płacowego (nie niżej niż ...),
- 2) rzeczywistym płatnikiem i decydentem, jeśli chodzi o wysokości wynagrodzeń nauczycielskich, jest od prawie 20 lat samorząd terytorialny (art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela). Przypisanie tych rzeczywistych kompetencji samorządom potwierdzało wiarę ustawodawcy w zasadę decentralizacji i reguły demokratycznego państwa prawnego.

Szczególnie drugi filar wymaga komentarza. Nie chodzi tu bowiem o ustawowe wskazanie samorządu jako kasjera. Tę regułę należy postrzegać w kontekście rozwiązań ustrojowych dotyczących statusu samorządu, opisanego ustawą zasadniczą. Tak określona zasada respektuje postanowienia, które sytuują samorząd jako część jednej (wraz z rządem), całkowicie niepodzielnej władzy publicznej. Samorząd uczestniczy w jej sprawowaniu w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność, na podstawie własnego budżetu oraz w granicach niezastrzeżonych ustawą dla innych podmiotów. Odpowiednio, jedno i niepodzielne (w adresowaniu na cele publiczne) są zarówno dochody własne samorządów, jak i dochody indeksowane centralnie w budżecie państwa. Skoncentrowanie się w dyskursie negocjacyjnym w zakresie płac jedynie na kwotach minimalnych (gwarancyjnych) to w praktyce nie tylko powrót do doktryny władztwa centralnego, lecz przede wszystkim wykluczenie samorządu jako merytorycznego uczestnika tego procesu i wyłącznego dysponenta istotnej części dochodów publicznych, które muszą być wydane na cele publiczne, a zatem również na te najważniejsze cele publiczne, które nazywamy zadaniami edukacyjnymi (zadania własne samorządu). Okazało się, że w przeciwieństwie do wszystkich innych zadań własnych edukacja, wbrew przepisom, przez większość samorządów nie została uznana za takie zadanie. Płace minimalne z Karty Nauczyciela stały się wyznacznikiem statusu zawodowego nauczyciela. Nie sprawdziło się uchylenie w 2009 r. obowiązku samorządowego w zakresie prowadzenia corocznych negocjacji ze związkami lokalnymi nauczycieli. Od tego czasu niewiele z nich miało wolę i potrzebę prowadzenia lokalnego dialogu w sprawie wysokości i warunków wypłacania wynagrodzeń.

Strona rządowa wywiązała się z porozumienia zawartego 7.4.2019 r. poprzez złożenie do Parlamentu RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Przepisy nowelizacji będą obowiązywać od 1.9.2019 r. W niniejszej publikacji omówiono wszystkie zmiany związane z wprowadzeniem w życie tego porozumienia.

Artur Klawenek