EZD RP KS
(BPW – III)

Data rejestracji: 2025 – 07 – 30

Data wpływu: 2025 – 07 – 30

ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

Do druku nr 1481

ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8

tel. (22) 318 91 00, 318 92 17, fax (22) 318 92 19

www.znp.edu.pl e-mail: znp@znp.edu.pl

ZPE/022/26/KL/25

Warszawa, 16.07.2025 r.

Szanowny Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.205.6.2025Data wpływu 31.07.2025

W nawiązaniu do pisma Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Pana Ministra p. Dariusza Salamonczyka z dnia 14 lipca 2025 r. (SPS-III.020.205.4.2025) Związek Nauczycielstwa Polskiego przesyła opinię w sprawie projektu ustawy *o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela* (druk nr 1481).

Projekt nowelizacji wprowadza możliwość nawiązywania umów cywilnoprawnych z nauczycielami-specjalistami w zastępstwie pracowniczych stosunków pracy, co jest sprzeczne z podstawową zasadą prawa pracy, wyrażoną w art. 22 ust. 1² ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks pracy (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)¹, jak również z pracowniczym charakterem pracy nauczyciela.

Nowelizacja narusza też zasadę równego traktowania tych samych pracowników w zatrudnieniu, o której mowa w art. 11², art. 11³, a także art. 18^{3a}-18^{3c} k.p. (zakaz dyskryminacji).

Opinia ZNP do projektu nowelizacji jest negatywna.

Szczegółowe uwagi do projektu nowelizacji

Projekt nowelizacji umożliwia zastępowanie pracowniczych stosunków pracy, gwarantowanych przepisami art. 10a ust. 1 KN, umowami cywilnoprawnymi. Dyspozycja projektowanego art. 93d ustawy z dnia 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.)² miałaby odnosić się do prywatnych jednostek systemu oświaty i nauczycieli specjalistów, o których mowa w art. 42d ust. 1 KN.

¹ Dalej – k.p.

² Dalej - KN

Zdaniem ZNP nowelizacja jest nie do zaakceptowania z następujących powodów:

- obchodzenia regulacji ustawy Karta Nauczyciela dotyczących zasad wykonywania zawodu nauczyciela, a w szczególności dotyczących kwalifikacji, nadzoru pedagogicznego, awansu zawodowego, czy też odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- normatywnej niemożności wykonywania pracy nauczycielskiej na innej podstawie niż stosunek pracy, ze względu na charakter pracy i naturę zawodu nauczyciela - z istoty rzeczy zawsze przeważają cechy zatrudnienia pracowniczego,
- uzależniania możliwości zatrudnienia cywilnoprawnego od wymiaru pensum,
- normatywnej niemożności nawiązywania umów cywilnoprawnych przez szkoły, będącymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej,
- nawiązanie umowy cywilnoprawnej poprzez organ prowadzącym nie stanowi zatrudnienia w szkole,
- dokonywania nieuprawnionej segregacji pomiędzy stanowiskami nauczycieli, pogarszając warunki zatrudnienia wyodrębnionej grupy pracowników, co stanowi naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu oraz zakazu dyskryminacji,
- obchodzenia regulacji prawa pracy, zakazujących zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi przy występowaniu cech stosunku pracy.

1. Rozważania należy rozpocząć od definicji nauczyciela, gdyż dyspozycja art. 10a KN określa obowiązek zatrudniania na podstawie umowy o pracę nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego (publicznych i niepublicznych).

Zgodnie z definicją nauczyciela, zawartą w treści art. 3 pkt 1 KN nauczycielach bez bliższego określenia rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach.

Na gruncie pragmatyki nauczycielskiej stanowiska nauczycieli specjalistów, określone zostały w art. 42d ust. 1 KN, i dotyczą stanowisk: terapeutów, pedagogów (w tym pedagogów specjalnych), logopedów, psychologów oraz pracowników pedagogicznych, realizujących zalecenia zawarte w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, a także w opiniach o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju.

Stanowią one na gruncie art. 3 pkt 1 KN jedną kategorię „nauczycieli” – wraz z nauczycielami nauczającymi podstawy programowej w ramach zajęć dydaktycznych.

W polskim systemie szeroko rozumianego prawa oświatowego pod pojęciem „nauczyciela” rozumie się bowiem wyłącznie stanowiska wskazane w treści art. 3 pkt 1 KN. Zasada ta dotyczy wszystkich stanowisk nauczycielskich, bez względu na to, czy występują one w szkołach państwowych, czy też szkołach prywatnych.

Nie występuje więc żaden ważki powód, aby uzasadniać wprowadzenie zmian normatywnych, różnicujących status prawny nauczycieli w zależności od zajmowanego stanowiska.

Skoro bowiem nauczyciele stanowią jedną kategorię zawodową, to ich status prawny powinien być regulowany jednakowo. Zatem nauczyciele szkół państwowych w zakresie zatrudniania i uprawnień pracowniczych mają podlegać regulacjom pragmatyki nauczycielskiej, zaś nauczyciele szkół prywatnych ustawie Kodeks pracy (na zasadzie określonej w art. 10a KN).

Należy zauważyć, że na gruncie prawa pracy obowiązują zasady równego traktowania pracowników i zakazu dyskryminacji. Zatem na podstawie art. 11² k.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków, oraz w myśl art. 11³ k.p., a także art. 18^{3a}-18^{3c} k.p. jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu jest niedopuszczalna (zakaz dyskryminacji).

2. Nowelizacja wprowadza uzależnienie możliwości zatrudnienia cywilnoprawnego od wymiaru pensum, jeżeli cechy wykonywanej pracy nie mają charakteru pracowniczego w przeważającym zakresie.

Obowiązujące regulacje normatywne wskazują na niemożność wykonywania pracy nauczycielskiej na innej podstawie niż stosunek pracy, ze względu na charakter pracy w którym przeważają z istoty rzeczy cechy zatrudnienia pracowniczego,

Za nauczyciela można uznać bowiem tylko i wyłącznie osobę, która ma nawiązany **stosunek pracy ze szkołą**, nie zaś z organem prowadzącym szkołę (wówczas jest to pracownik organu prowadzącego szkołę, a nie szkoły).

Obowiązek zatrudnienia w szkole (przedszkolu, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach) wynika wprost z treści art. 10a KN.

Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 91b ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 2 KN, ustawa Karta Nauczyciela w ograniczonym zakresie ma także zastosowanie do nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, niezależnie od tego czy są to szkoły publiczne czy niepubliczne.

Z zakresu normatywnego zawartego w treści art. 91b ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 2 KN wynika bowiem, że nauczyciele szkół prywatnych publicznych i niepublicznych, ze względu na specyfikę i rolę zawodu nauczyciela, podlegają m.in. przepisom dotyczącym awansu zawodowego czy odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jak wskazuje w komentarzu dr hab. Matusz Pilich *„Karta Nauczyciela jest tzw. pragmatyką, przez co doktryna prawa pracy rozumie przepisy szczególne względem Kodeksu pracy, regulujące status prawny, prawa i obowiązki osób zatrudnionych w niektórych zawodach. Jest to związane z charakterem pracy, która nosi cechy służby publicznej (...)”* (M. Pilich (red.), Komentarz do ustawy – Prawo oświatowe, [w:] Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające, WKP 2018).

W innej części swego komentarza dr hab. Matusz Pilich stwierdza *„(...) należy przyjąć, że „nauczycielem” (...) będzie wyłącznie osoba, którą za nauczyciela uznaje ustawa - Karta Nauczyciela (...)”*. Zatem zdaniem komentatora tylko pracownik pedagogiczny, legitymujący się określonymi kwalifikacjami, objęty regulacjami pragmatyki nauczycielskiej, według obowiązującego prawa może być uznawany za nauczyciela.

Wynika to z podstawowego założenia, że zawód nauczyciela jest zawodem regulowanym.

Zasada ta dotyczy wszystkich stanowisk pedagogicznych, w tym nauczycieli specjalistów lub terapeutów, pedagogów, logopedów, psychologów oraz pracowników pedagogicznych realizujących zalecenia zawarte w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, a także w opiniach o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju. Osoby te nie tracą statusu nauczyciela w związku z zatrudnieniem w szkole prowadzonej przez osoby

fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, a także niezależnie od tego czy są to szkoły publiczne czy niepubliczne.

Interpretując powyższe rozważania *a contrario* należy stwierdzić, że „(...) Nie jest nauczycielem w rozumieniu Karty Nauczyciela osoba, która pomimo posiadania kwalifikacji nauczycielskich nie jest zatrudniona w szkole czy placówce (...) przepisy art. 1 KN dotyczą tylko nauczycieli „zatrudnionych”, tj. pozostających w stosunku pracy. Karta nie obejmuje zatem nauczycieli wykonujących pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (...)” (A. Barański, J. Rozwadowska - Skrzeczyńska, M. Szymańska, Karta Nauczyciela. Komentarz. Wyd. X, WKP 2018).

Nawiązanie ze szkołą umów cywilnoprawnych oznacza bowiem, że w takich sytuacjach całkowicie zostają wykluczone normy ustawy Karta Nauczyciela - nawet w tym ograniczony wymiarze, jaki ma zastosowanie do szkół i placówek prywatnych (art. 91b ust. 2 KN). Zatem nauczycieli tych nie obowiązują zapisy np. o kwalifikacjach, godności zawodowej czy odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także nadzorze pedagogicznym.

Zatrudnienie nauczyciela na podstawie umowy cywilnoprawnej pozbawia nauczycieli statusu nauczycielskiego, a więc tak zatrudniona osoba nie może realizować zadań wychowawczo-opiekuńczo-wychowawczych w szkole. Osoba z którą nawiązano umowę cywilnoprawną nie podlega wymogom kwalifikacyjnym, nadzorowi pedagogicznemu, odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, a tak że nie może choćby realizować awansu zawodowego na kolejne stopnie.

Ponadto zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej pozbawia nauczycieli szeregu uprawnień pracowniczych związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem umowy o pracę. Wyłącza to choćby zasady dotyczące limitu liczby i okresu trwania umów okresowych, przepisów ochronnych związanych z zakazem wypowiedzania umów o pracę, okresów wypowiedzenia etc. W takiej sytuacji okres wykonywania umowy cywilnoprawnej nie wlicza się nawet do pracowniczego stażu pracy.

3. Prawdłowo nawiązana umowa cywilnoprawna nie może zmierzać do obchodzenia przepisów prawa pracy, dotyczących stosunku pracy. Jest to możliwe jedynie w sytuacji, kiedy nie występuje chociażby jeden z obligatoryjnych elementów sytuujących stosunek pracy (wykonywanie pracy określonego na rzecz pracodawcy, pod jego kierownictwem, w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, za wynagrodzeniem – art. 22 § 1 k.p.

Stosunek pracy różni się od stosunku powstającego na podstawie umów zlecenia (art. 734 Kodeksu cywilnego). Umowa zlecenia polega m.in. na wykonaniu zlecenia w warunkach braku podporządkowania zleceniobiorcy, a więc braku kierownictwa dającemu zlecenie (w przeciwieństwie do stosunku pracy). Ponadto czynności i usługi nie muszą być wykonywane osobiście przez przyjmującego zlecenie (w przeciwieństwie do stosunku pracy).

W związku z tym warunkiem wstępnym nawiązania umowy cywilnoprawnej jest niewystępowanie cech stosunku pracy: np. wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy, pod jego kierownictwem, w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Jeżeli jednak ma być to praca pełniąca cechy stosunku pracy, nieodzownym jest nawiązanie umowy o pracę. Wskazuje na tę konieczność art. 22 § 1² k.p., który zakazuje zastępowanie umowy o pracę umową cywilnoprawną.

Praca dydaktyczna wykonywana z dziećmi w szkole publicznej, jest pracą szczególnego charakteru, która nie może być wykonywana w sposób dowolny. W szczególności nie może pozostawać bez nadzoru

pedagogicznego, sprawowanego przez dyrektora szkoły. Zatem skoro praca dydaktyczna realizowana jest pod nadzorem pracodawcy, w miejscu wskazanym przez pracodawcę i za wynagrodzeniem, to spełnione są cechy stosunku pracy.

Wyklucza to wykonywanie obowiązków nauczycielskich w formie umowy cywilnoprawnej, niezależnie od stanowiska nauczycielskiego.

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, że nawiązanie umowy cywilnoprawnej nie jest „zatrudnieniem w szkole” w rozumieniu prawa pracy. Zatem osoby, które nawiązały umowy cywilnoprawne ze szkołą nie są nauczycielami w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 KN. Z tego względu nie mogą być członkami rady pedagogicznej na takich samych zasadach, na jakich zasiadają w niej nauczyciele. Tym samym nie mogą też realizować obowiązków nauczycielskich.

Z powyższych względów uznać należy, że nowelizacja art. 93d KN jest w sposób bezpośredni sprzeczna z przepisami art. 22 § 1² k.p. oraz art. 91b ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 2 KN. Ustawodawca nie może w procesie legislacyjnym tworzyć prawa wewnątrznie ze sobą sprzecznego.

4. Nadto należy zwrócić uwagę na kwestię formalną związaną z tym, że szkoły jako jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nie mogą samodzielnie nawiązywać umów cywilnoprawnych.

Szkoły jako pracodawcy nieposiadający osobowości prawnej, mogą nawiązywać stosunki pracy na zasadzie szczególnej kompetencji określonej w treści art. 3 k.p. (pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników). Dyrektor szkoły w jej imieniu nawiązuje stosunki pracy jako osoba reprezentująca pracodawcę w sprawach z zakresu prawa pracy, na podstawie art. 3¹ § 1 k.p. Takich kompetencji na gruncie prawa cywilnego szkoły nie posiadają, niezależnie od tego czy są państwowe czy prywatne.

Tezę tę potwierdza dr hab. Mateusz Pilich stwierdzając, że szkoły jako jednostki organizacyjne „(...) nie mają podmiotowości cywilnoprawnej, a zatem także możliwości występowania jako strona takich umów, jak np. umowy o dzieło, o roboty budowlane, sprzedaży (...) tę konieczną podmiotowość posiada tylko organ prowadzący (...)” (M. Pilich (red.), Komentarz do ustawy – Prawo oświatowe, [w:] Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające, WKP 2018).

W treści powyższego komentarza wyraźnie podniesiono, że dyrektor szkoły lub placówki nie ma prawa do zawierania w imieniu tejże szkoły lub placówki umów cywilnoprawnych (regulowanych przepisami Kodeksu cywilnego).

W związku z tym umożliwienie nawiązywania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę, będzie także sprzeczne z zasadami dotyczącymi możliwości nawiązywania umów cywilnoprawnych przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Jednocześnie podnieść trzeba także, iż nawiązywanie umów cywilnoprawnych przez organy prowadzące szkoły jest działaniem w celu obejścia przepisów dotyczących wykonywania i statusu zawodu nauczyciela. Tak więc nawiązanie umowy cywilnoprawnej przez organ prowadzący nie stanowi „zatrudnienia w szkole”, a więc nie jest zatrudnieniem nauczycielskim.

5. Ustawodawca nie może dokonywać zmian normatywnych, różnicujących status prawny nauczycieli w zależności od zajmowanego stanowiska.

Skoro bowiem nauczyciele stanowią jedną kategorię ich status prawny powinien być regulowany jednakowo. Stanowiąc to bowiem obejście ustawy w postaci art. 10a KN. Każdy wyjątek od wprowadzonej w art. 10a KN zasady zatrudnienia nauczycieli będzie zaś wprowadzało normę dyskryminującą, naruszającą zasadę równości w zatrudnieniu.

Zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej pozbawia nauczycieli statusu nauczycielskiego, a więc tak zatrudniona osoba nie może realizować zadań wychowawczo-opiekuńczo-wychowawczych w szkole. Osoba z którą nawiązano umowę cywilnoprawną nie podlega wymogom kwalifikacyjnym, nadzorowi pedagogicznemu, odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, a tak że nie może choćby realizować awansu zawodowego na kolejne stopnie.

Okres wykonywania umowy cywilnoprawnej nie wlicza się do stażu pracy, oraz pozbawia szeregu uprawnień pracowniczych związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem umowy o pracę. Wyłącza choćby zasady dotyczące limitu liczby i okresu trwania umów okresowych, przepisów ochronnych związanych z zakazem wypowiedzania umów o pracę, okresów wypowiedzenia etc.

Bez wątpienia więc nowelizacja art. 93d KN ma charakter dyskryminujący i w sposób bezpodstawny pogarszający sytuację prawną wskazanej grupy nauczycieli.

6. Podstawowym celem nowelizacji jest realizacja interesu organów prowadzących szkoły i placówki prywatne, polegającego na ograniczeniu kosztów zatrudnienia wskazanej grupy nauczycieli na podstawie umów o pracę.

Podniesione argumenty w uzasadnieniu nowelizacji nie stanowią racjonalnej podstawy dla dokonania przedmiotowej zmiany normatywnej, gdyż sprowadzają się one w zasadzie do prezentowania interesu organów prowadzących – prywatnych właścicieli jednostek systemu oświaty („ułatwienie zatrudniania nauczycieli specjalistów w niepublicznych jednostkach systemu oświaty”).

Zdaniem ZNP zatrudnianie nauczycieli specjalistów w niepublicznych jednostkach systemu oświaty na podstawie umów o pracę nie stanowi „utrudnienia”, lecz cywilizowaną formę zatrudniania pracowników w XXI wieku.

Partykularne interesy organów prowadzących szkoły prywatne nie mogą jednak zyskiwać priorytetu nad zabezpieczeniem realizacji podstawowych zasad prawa pracy (zasada równego traktowania w zatrudnieniu, zasada pracowniczego zatrudnienia), a także zasadami realizacji zadań publicznych w zakresie oświaty.

Na koniec dodać należy, że wykonywanie zadań oświatowych nie jest działalnością gospodarczą – co *expressis verbis* wynika z treści art. 170 ust. 1 Prawo oświatowe. W związku z tym nie można formułować tezy, że z zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej ma wynikać dowolność kształtowania stosunków pracy z nauczycielami w szkołach prywatnych.

Z powyższych względów opinia ZNP do projektu nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela jest negatywna.

Z poważaniem -

Do wiadomości:

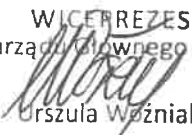
Katarzyna Krojec

Biuro Rady Dialogu Społecznego

ul. Limanowskiego 23

02-943 Warszawa

k.krojec@cpsdialog.gov.pl

WICEPREZES
Zarządu Głównego ZNP

Urszula Wójcziak