

# Bogusław Kotarba

---

## Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy terytorialne województwa podkarpackiego w latach 2009–2011

---

Polityka i Społeczeństwo nr 10, 51-60

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Bogusław Kotarba**

**ZASADY WYNAGRADZANIA NAUCZYCIELI  
I ICH REALIZACJA  
PRZEZ SAMORZĄDY TERYTORIALNE  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO  
W LATACH 2009–2011**

We współczesnym świecie wiedza odgrywa kluczową rolę, dlatego w większości państw edukacja i oświata stanowią jeden z ważniejszych przedmiotów polityki władz różnych szczebli<sup>1</sup>. Osiągnięcie pożądanych z punktu widzenia interesów państwa i jego obywateli celów edukacyjnych wymaga nie tylko stworzenia odpowiedniego systemu, ale również określenia sposobu zarządzania tym obszarem.

Do roku 1990 system oświaty w Polsce był scentralizowany. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w sposób formalnoprawny zapoczątkowała proces odradzania się samorządowych gmin, którym w ramach decentralizacji państwa przekazano również sprawy „oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowowychowawczych” (*Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, art. 7 ust. 1 pkt 8). Tym samym rozpoczęto reformę polskiego szkolnictwa. W ustawie o systemie oświaty (*Ustawa o systemie oświaty...*) dokonano podziału kompetencji pomiędzy samorządy oraz administrację rządową. Gminy z chwilą przejścia szkół<sup>2</sup> stawały się ich organami prowadzącymi,

---

<sup>1</sup> Należy zauważyć, że kwestie te leżą również w kręgu zainteresowania UE. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrz UE nr 2010/C 83/01) problematyce edukacji i kształcenia poświęcono Tytuł XII. Również w Strategii lizbońskiej zaznaczono, że „europejskie systemy edukacji i kształcenia muszą zostać dopasowane do potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy” (Budzyńska i in. 2002: 13). Podobnie w kolejnym dokumencie planistycznym, obejmującym okres do 2020 r., wśród wyznaczonych priorytetów znalazł się rozwój gospodarki opartej na wiedzy (*Europa 2020*: 5).

<sup>2</sup> Ustawa umożliwiła gminom dobrowolne przejmowanie szkół. Obligatoryjnie miało to nastąpić w 1994 r. Termin ten ostatecznie przesunięto na rok 1996 (Prazmowski 2001: 7–10).

kuratoriom oświaty przypadła rola organu nadzoru pedagogicznego. „Oczywiście obie sfery działań przypisanych dwóm różnym administracjom w wielu miejscach wzajemnie na siebie zachodziły” (Lackowski 2008: 37). Problem rozdziału kompetencji był również istotnym elementem nowelizacji ustawy o systemie oświaty, wprowadzającej nowy ustrój szkolny (*Ustawa o zmianie ustawy o systemie...*). Minister edukacji, przedstawiając projekt na forum Sejmu, powiedział: „Otóż istotą tej noweli jest rozdzielenie funkcji nadzoru od funkcji prowadzenia szkół. Proponujemy, aby wszystkie szkoły były prowadzone przez samorządy na różnych poziomach, zaś nadzór był wyłącznie obowiązkiem państwa” (Sprawozdanie z 23 posiedzenia Sejmu III kad., 2 lipca 1998 r., *Wystąpienie Ministra...*).

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania spowodowały, że samorządy terytorialne stały się ważnym podmiotem systemu oświaty<sup>3</sup>, a konieczność wypełniania przez nie określonych obowiązków i kompetencji skutkuje działaniami<sup>4</sup>, które składają się na politykę oświatową gmin, powiatów i województw. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że polityka ta podlega licznym ograniczeniom, z których istotne znaczenie mają narzucone przez władze centralne regulacje prawne oraz niedobór środków finansowych przekazywanych samorządom z budżetu państwa. Nie można również lekceważyć różnicy zdań, a czasem nawet niechęci, jaka panuje pomiędzy środowiskiem nauczycielskim i władzami samorządowymi, między innymi na tle Karty nauczyciela<sup>5</sup>.

Wdrażanie każdej polityki wymaga stosowania różnorodnych instrumentów: planistycznych – wyznaczających cele do osiągnięcia, wykonawczych (prawnych, organizacyjnych i finansowych) – stano-

---

<sup>3</sup> Upodmiotowienie samorządów w obszarze oświaty było zgodne z oczekiwaniami społecznymi. W badaniach CBOS przeprowadzonych w 2010 r. 47% respondentów wskazało, że podstawowa odpowiedzialność za organizację i nadzór nad funkcjonowaniem szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych powinna spoczywać na władzach gminnych, 18% wskazało władze powiatowe, 13% władze wojewódzkie, zaś tylko 8% władze centralne (Komunikat z badań BS/144/2010: 6).

<sup>4</sup> Do zadań samorządu terytorialnego w ramach lokalnej polityki oświatowej można zaliczyć: 1) samodzielne określanie sieci publicznych szkół; 2) kontrolę spełniania obowiązku szkolnego; 3) współpracę z organami nadzoru pedagogicznego; 4) zatwierdzanie projektów arkuszy organizacyjnych szkół; 5) opracowanie wniosków w zakresie utrzymywania szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia im lokalowych i materialnych warunków realizacji ich zadań; 6) wykonywanie prac dotyczących realizacji kompetencji organu wykonawczego w zakresie przygotowywania projektu budżetu, nadzoru nad jego realizacją (Przyszczypkowski 2010: 43).

<sup>5</sup> Do takich wniosków można dojść m.in. na podstawie analizy stanowisk związków zawodowych nauczycieli oraz związków samorządów terytorialnych (*Stanowisko XXV Zgromadzenia...; Stanowisko Związku Powiatów...; Stanowisko Rady...; Pakt dla edukacji...*).

wiących szereg działań operacyjnych, które umożliwiają zrealizowanie zamierzeń, oraz kontrolnych – pozwalających na ocenę rezultatów i ewentualne dokonanie korekt polityki lub stosowanych zabiegów.

W zakresie polityki oświatowej samorządy stosują instrumenty, w które w większości zostały wyposażone przez władze centralne w ramach przyjętych regulacji prawnych. Jednym z nich jest możliwość wpływania na płace.

Generalne zasady wynagradzania nauczycieli zostały określone w Karcie nauczyciela, której przepisy mówią, że płaca tej grupy zawodowej składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego, 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa, 4) nagród. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (*Ustawa Karta...*, art. 30 ust. 1 i 2).

W tej samej ustawie przyznano samorządom terytorialnym prawo ustalania niektórych zasad wynagradzania nauczycieli. Czynią to za pośrednictwem uchwalanego przez organ stanowiący regulaminu<sup>6</sup>, w którym określają: 1) wysokość stawek i szczegółowe warunki przyznawania wymienionych wcześniej dodatków, 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa; 3) wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy (*Ustawa Karta...*, art. 30 ust. 6).

Organy prowadzące nie mają tu jednak pełnej swobody – są zobowiązane przyjąć takie rozwiązania, które w każdym roku zapewnią osiągnięcie przez nauczycieli średnich wynagrodzeń w poszczególnych grupach awansu zawodowego<sup>7</sup> (w przeciwnym razie muszą wypłacić jednorazowe dodatki uzupełniające).

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą w tym dokumencie zawrzeć decyzję o zwiększeniu środków na wynagrodzenia nauczycieli,

---

<sup>6</sup> Regulaminy wynagradzania, mimo że istotnie wpływają na płace nauczycieli, są przez nich mało znane (Piwowar-Sulej 2009: 121).

<sup>7</sup> Średnie wynagrodzenie stanowi dla nauczycieli: stażysty 100%, kontraktowego – 111%, mianowanego – 144%, dyplomowanego – 184% – kwoty bazowej określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej (*Ustawa Karta...*, art. 30 ust. 3).

w tym o podwyższeniu minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Musi się to jednak odbywać wyłącznie z ich dochodów własnych.

Osobną grupę regulacji stanowią te, które dotyczą uprawnień nauczycieli o charakterze socjalnym<sup>8</sup>. Jednak ze względu na ich archaiczny charakter nie odgrywają większej roli w polityce oświatowej samorządów, które wręcz domagają się ich likwidacji (*Przyszłość Karty...* 2011). Wprawdzie ustawowe zobowiązanie w tym zakresie muszą wypełnić, jednak czynią to w wiele mówiący sposób; na przykład ustalając miesięczny dodatek mieszkaniowy na bardzo niskim, kilkuzłotowym poziomie (*Uchwała nr XXXI...*, §21).

Wynagrodzenia pracownicze spełniają kilka funkcji (Kozioł 2002: 89–91). Rozpatrując w kategoriach instrumentu polityki oświatowej wykorzystanie możliwości ustalania niektórych zasad wynagradzania nauczycieli przez JST, należy stwierdzić, że istotną rolę odgrywają te z przyjmowanych rozwiązań, które odnoszą się bezpośrednio do funkcji dochodowej i motywacyjnej. Są to: możliwość podniesienia minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego, ustalenie wysokości kwoty przeznaczanej na dodatki motywacyjne i nagrody wraz z warunkami ich wypłacania oraz wysokości dodatków funkcyjnych, zwłaszcza dyrektorów szkół i nauczycieli – wychowawców klas. Efektem końcowym tych regulacji powinno być osiągnięcie przez wszystkie grupy awansu zawodowego nauczycieli wspomnianych już średnich wynagrodzeń.

Uzyskanie takiego stanu nie jest łatwe. Wydatki bieżące, wśród których największą część stanowią koszty wynagrodzeń, powinny być finansowane z budżetu państwa, jednak subwencja oświatowa nie pokrywa ich w pełni<sup>9</sup>. (*Subwencja wyższa...* 2011). Sytuacja taka powoduje, że organy prowadzące szkół muszą je finansować z dochodów własnych, co obiektywnie ogranicza możliwości podejmowania dodatkowych interwencji, które mogłyby korzystnie wpłynąć na osiągnięcie założonych celów.

Obowiązujące do 2009 r. regulacje prawne nie przewidywały sankcji za nieprzestrzeganie przepisu o średnich wynagrodzeniach, co w sytuacji niedoboru środków finansowych było przez samorządy wykorzystywane. Jak wykazała przeprowadzona w 2008 r. kontrola NIK, „wszystkie skontrolowane j.s.t. ustalały corocznie regulaminy w zakresie przyznawania i wypłacania dodatków dla nauczycieli [...]. Przyjęte

<sup>8</sup> Są to dodatki: mieszkaniowy i wiejski (*Ustawa Karta...*, art. 54 ust. 3, 5).

<sup>9</sup> Oczywiście skala niedoborów może być różna w poszczególnych jednostkach. Dużą rolę odgrywa tu ilość i liczebność szkół; w najgorszej sytuacji znajdują się gminy wiejskie, utrzymujące ze względów społecznych małe, nieefektywne ekonomicznie placówki.

przez organy prowadzące regulaminy nie zapewniały jednak faktycznego osiągnięcia poziomu średnich wynagrodzeń” (*Informacja o wynikach kontroli...*: 33–34). Sytuacja taka spowodowała nowelizację Karty nauczyciela i nałożenie na JST obowiązku sporządzania sprawozdań w tym zakresie oraz przekazywania ich organom stanowiącym, dyrektorom szkół i regionalnym izbom obrachunkowym. Tym samym stworzono mechanizm kontrolny, który zarazem skutkuje koniecznością wypłacania dodatków uzupełniających grupom, które odpowiedniego poziomu średnich wynagrodzeń nie osiągnęły. Jednocześnie sprawozdania umożliwiają dokonanie oceny realizacji zasad wynagradzania nauczycieli przez poszczególne samorządy.

**Tabela 1. Liczba JST, w których nie osiągnięto wymaganych średnich wynagrodzeń co najmniej w jednej grupie awansu zawodowego**

| Rodzaj JST                | JST, w których nie osiągnięto wymaganych średnich wynagrodzeń |     |          |     |          |     |
|---------------------------|---|-----|----------|-----|----------|-----|
|                           | 2009 rok  |     | 2010 rok |     | 2011 rok |     |
|                           | liczba  | %   | liczba   | %   | liczba   | %   |
| województwo               | 1   | 100 | 1        | 100 | 1        | 100 |
| miasto na prawach powiatu | 4   | 100 | 3        | 75  | 3        | 75  |
| powiat                    | 13  | 62  | 12       | 57  | 14       | 67  |
| gmina miejska             | 12  | 100 | 12       | 100 | 12       | 100 |
| gmina miejsko-wiejska*    | 30  | 97  | 30       | 94  | 32       | 94  |
| gmina wiejska*            | 109   | 97  | 105      | 95  | 104      | 95  |

\* Liczba gmin miejsko-wiejskich i wiejskich nieznacznie się zmieniła (w związku z uzyskiwaniem praw miejskich), stąd też udziały procentowe niekiedy się różnią przy takich samych wartościach liczbowych w poszczególnych latach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego za lata 2009–2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie.

W województwie podkarpackim wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. województwo samorządowe, 21 powiatów oraz 160 gmin (w tym 4 miasta na prawach powiatu) (*Wykaz identyfikatorów...*: 88), prowadzą łącznie 2624 szkoły, w których jest zatrudnionych 46 508 nauczycieli<sup>10</sup>. (*Oświata podkarpacka...*). Ilość szkół i zatrudnionych w nich nauczycieli powoduje, że działania podejmowane przez samorządy terytorialne w obszarze wynagrodzeń mają istotne znaczenie nie tylko ze względu na konieczność przestrzegania obowiązującego

<sup>10</sup> Wg stanu na 30 września 2011 r.

prawa, ale i ze względów politycznych, gdyż dotyczą licznej grupy zawodowej z opiniotwórczym potencjałem. Mimo to analiza sprawozdań za lata 2009–2011 wykazała, że zdecydowana część JST nie przyjmowała w regulaminach takich zasad, które pozwoliłyby na osiągnięcie wymaganych minimalnych średnich wynagrodzeń we wszystkich grupach awansu zawodowego.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1., tylko wśród powiatów udział tych, które nie przestrzegały zasady, był nieco mniejszy i wynosił w poszczególnych latach od 57 do 67%. W pozostałych typach jednostek odsetek ten wynosił 75–100% w miastach na prawach powiatu, 94–97% w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich oraz 100% w gminach miejskich i w samorządzie województwa.

**Tabela 2. Osiągnięcie średnich wynagrodzeń z podziałem na typy JST oraz grupy awansu zawodowego**

| Rodzaj JST                | Grupa awansu zawodowego nauczycieli | JST, w których nie osiągnięto wymaganych średnich wynagrodzeń |    |          |    |          |    |
|---------------------------|-------------------------------------|---|----|----------|----|----------|----|
|                           |                                     | 2009 rok  |    | 2010 rok |    | 2011 rok |    |
|                           |                                     | liczba  | %  | liczba   | %  | liczba   | %  |
| województwo               | stażyści                            | 1   | –  | 1        | –  | 1        | –  |
|                           | kontraktowi                         | 0   | –  | 0        | –  | 0        | –  |
|                           | mianowani                           | 0   | –  | 0        | –  | 0        | –  |
|                           | dyplomowani                         | 0   | –  | 0        | –  | 0        | –  |
| miasto na prawach powiatu | stażyści                            | 3   | 75 | 3        | 75 | 2        | 10 |
|                           | kontraktowi                         | 0   | 0  | 0        | 0  | 0        | 0  |
|                           | mianowani                           | 2   | 50 | 3        | 75 | 0        | 0  |
|                           | dyplomowani                         | 3   | 75 | 3        | 75 | 0        | 0  |
| powiat                    | stażyści                            | 4   | 20 | 5        | 24 | 7        | 33 |
|                           | kontraktowi                         | 0   | 0  | 1        | 5  | 0        | 0  |
|                           | mianowani                           | 12  | 60 | 11       | 52 | 11       | 52 |
|                           | dyplomowani                         | 10  | 50 | 6        | 29 | 9        | 43 |
| gmina miejska             | stażyści                            | 11  | 92 | 9        | 75 | 9        | 75 |
|                           | kontraktowi                         | 8   | 67 | 6        | 50 | 6        | 50 |
|                           | mianowani                           | 10  | 83 | 10       | 83 | 11       | 92 |
|                           | dyplomowani                         | 10  | 83 | 28       | 88 | 10       | 83 |
| gmina miejsko-wiejska     | stażyści                            | 27  | 87 | 20       | 63 | 24       | 71 |
|                           | kontraktowi                         | 16  | 52 | 13       | 41 | 14       | 41 |
|                           | mianowani                           | 28  | 90 | 30       | 94 | 27       | 79 |
|                           | dyplomowani                         | 27  | 87 | 28       | 88 | 25       | 74 |
| gmina wiejska             | stażyści                            | 102   | 91 | 77       | 69 | 74       | 67 |
|                           | kontraktowi                         | 74  | 66 | 60       | 54 | 57       | 52 |
|                           | mianowani                           | 91  | 81 | 89       | 80 | 84       | 76 |
|                           | dyplomowani                         | 88  | 79 | 89       | 80 | 85       | 77 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań...

W tabeli 2. zaprezentowano strukturę nieprzestrzegania zasady średnich wynagrodzeń nauczycieli w podziale na typy JST i grupy awansu zawodowego. Choć w innych regionach Polski samorządy również nie osiągają wymaganych poziomów płac, to jednak na tle ogólnokrajowym organy prowadzące szkoły w województwie podkarpackim wypadają gorzej. Jak wynika z danych podanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, w 2010 r. na 2808 wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 1854 (66%) nie osiągnęły wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów, 860 (31%) – nauczycieli kontraktowych, 1161 (41%) – mianowanych i 1160 (41%) – dyplomowanych (*Kwadratura koła...* 2011).

**Tabela 3. Zakresy niedoszacowania średnich wynagrodzeń z podziałem na typy JST oraz grupy awansu zawodowego**

| Rodzaj JST                | Grupa awansu zawodowego nauczycieli | Niedoszacowanie średnich wynagrodzeń [%] |      |      |          |      |      |          |      |      |
|---------------------------|-------------------------------------|--|------|------|----------|------|------|----------|------|------|
|                           |                                     | 2009 rok                                 |      |      | 2010 rok |      |      | 2011 rok |      |      |
|                           |                                     | zakresy [%]                              |      |      |          |      |      |          |      |      |
|                           |                                     | < 5                                      | 5–10 | > 10 | < 5      | 5–10 | > 10 | < 5      | 5–10 | > 10 |
| województwo               | stażyści                            | 100                                      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    |
|                           | kontraktowi                         | 0  | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    |
|                           | mianowani                           | 0  | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    |
|                           | dyplomowani                         | 0  | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    |
| miasto na prawach powiatu | stażyści                            | 67                                       | 33   | 0    | 100      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    |
|                           | kontraktowi                         | 0  | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    |
|                           | mianowani                           | 100                                      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    |
|                           | dyplomowani                         | 100                                      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    |
| powiat                    | stażyści                            | 25                                       | 50   | 25   | 60       | 20   | 20   | 57       | 29   | 14   |
|                           | kontraktowi                         | 0  | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    | 0        | 0    | 0    |
|                           | mianowani                           | 75                                       | 25   | 0    | 73       | 18   | 9    | 64       | 36   | 0    |
|                           | dyplomowani                         | 80                                       | 20   | 0    | 67       | 33   | 0    | 89       | 11   | 0    |
| gmina miejska             | stażyści                            | 46                                       | 36   | 18   | 44       | 44   | 12   | 44       | 56   | 0    |
|                           | kontraktowi                         | 75                                       | 25   | 0    | 100      | 0    | 0    | 100      | 0    | 0    |
|                           | mianowani                           | 50                                       | 50   | 0    | 80       | 20   | 0    | 64       | 36   | 0    |
|                           | dyplomowani                         | 80                                       | 20   | 0    | 100      | 0    | 0    | 80       | 20   | 0    |
| gmina miejsko-wiejska     | stażyści                            | 22                                       | 59   | 19   | 60       | 40   | 0    | 71       | 29   | 0    |
|                           | kontraktowi                         | 75                                       | 25   | 0    | 92       | 8    | 0    | 100      | 0    | 0    |
|                           | mianowani                           | 54                                       | 46   | 0    | 60       | 37   | 3    | 59       | 41   | 0    |
|                           | dyplomowani                         | 48                                       | 52   | 0    | 71       | 29   | 0    | 68       | 32   | 0    |
| gmina wiejska             | stażyści                            | 27                                       | 42   | 31   | 30       | 40   | 30   | 34       | 39   | 27   |
|                           | kontraktowi                         | 69                                       | 26   | 5    | 72       | 28   | 0    | 77       | 23   | 0    |
|                           | mianowani                           | 59                                       | 38   | 3    | 39       | 55   | 6    | 43       | 54   | 3    |
|                           | dyplomowani                         | 63                                       | 35   | 2    | 49       | 50   | 1    | 71       | 29   | 0    |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań...



Ocena przestrzegania zasad wynagradzania nauczycieli w kontekście średnich wynagrodzeń w układzie zero-jedynkowym jest oceną niepełną, gdyż nie uwzględnia skali niedoszacowania. Należy zauważyć, że wobec wspomnianych już trudności ze sfinansowaniem szkół w ramach subwencji oświatowej część gmin może próbować skalkulować dodatki do wynagrodzeń w taki sposób, by nie przekraczać wymaganych minimalnych poziomów. Dokonanie precyzyjnych wyliczeń nie jest jednak łatwe, dlatego mogą się pojawić pewne różnice pomiędzy planami a praktyką.

Z danych zawartych w tabeli 3. wynika, że rozkład zakresów niedoszacowania pomiędzy typami JST i grupami zawodowymi był bardzo zróżnicowany. Niemniej można zauważyć, że z pewnymi wyjątkami przeważały te poniżej 5% (zdaniem autora można je uznać za mieszczące się w granicach błędu kalkulacji). Zwraca również uwagę zmniejszenie się niedoborów powyżej 10% – w 2011 r. dotyczyły one tylko stażystów w dwóch typach JST.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, podkarpackie jednostki samorządów terytorialnych realizują obowiązujące zasady wynagradzania nauczycieli. Czynią to jednak w niedoskonały sposób – znaczna część spośród nich nie zapewnia osiągnięcia wymaganych średnich poziomów płac poprzez rozwiązania przyjmowane w regulaminach wynagradzania, lecz poprzez wypłacanie dodatków uzupełniających.

Symptodem pozytywnych zmian jest zmniejszanie się zakresów niedoborów, co może świadczyć o świadomych działaniach władz samorządowych zmierzających do unikania uzupełniania płac w sposób niepowiązany z jakością pracy i ograniczający motywacyjną funkcję wynagrodzeń.

## Bibliografia

- Budzyńska A. i in. (oprac.), 2002, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM 2010/2020.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli*, nr ewid. 127/2008/P/07/079/KNO, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2008.
- Komunikat z badań BS/144/2010, *Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia*, Centrum Badań Opinii Społecznej, [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_144\\_10.PDF](http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_144_10.PDF) (on-line 8.02.2012).

- Kozioł L., 2002, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa – Kraków.
- Kwadratura koła*, Serwis Samorządowy PAP, 5.07.2011 r., [http://samorząd.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depeza&dz=redakcyjne.place%20&dep=92508&data=&\\_Checksum=-703848744](http://samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depeza&dz=redakcyjne.place%20&dep=92508&data=&_Checksum=-703848744) (on-line 23.02.2012).
- Lackowski J., 2008, *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków.
- Oświata podkarpacka w liczbach. Stan na dzień 30 września 2011*, Kuratorium Oświaty w Rzeszowie, [www.ko.rzeszow.pl/zalaczniki/dokumenty/oswiata\\_podkarpacka\\_w\\_liczbach\\_2011\\_2.pdf](http://www.ko.rzeszow.pl/zalaczniki/dokumenty/oswiata_podkarpacka_w_liczbach_2011_2.pdf) (on-line 20.03.2012).
- Pakt dla edukacji*, Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego, Warszawa 2011, [ww.znp.edu.pl/media/files/5741b72e11767ccfceb6fdefb2d06ead.doc](http://ww.znp.edu.pl/media/files/5741b72e11767ccfceb6fdefb2d06ead.doc) (on-line 8.02.2012).
- Piwoń-Sulej K., 2009, *Zarządzanie personelem nauczycielskim w oświacie*, Warszawa.
- Prażmowski S. (oprac.), 2001, *Ministerstwo Edukacji Narodowej do samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Przyszczykowski K., 2010, *Polityka oświatowa samorządów [w:] Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska i J. Osiecka-Chojnacka, Warszawa.
- Przyszłość Karty Nauczyciela. Zbieżne stanowisko przedstawicieli gmin, powiatów i województw*, „Dziennik Warto Wiedzieć”, 26.01.2011 r., <http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/1095-przyszlo-karty-nauczyciela-zbiezne-stanowisko-przedstawicieli-gmin-powiatow-i-wojewodztw> (on-line 20.02.2012).
- Sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego za lata 2009–2011, Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie.
- Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu III kadencji, 2.07.1998 r., *Wystąpienie Ministra Edukacji Narodowej*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> (on-line 8.02.2012).
- Stanowisko XXV Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań, 14–15.04.2011 r., [www.gminywp.pl/zalacznik/336\\_648.pdf](http://www.gminywp.pl/zalacznik/336_648.pdf) (on-line 8.02.2012).
- Stanowisko Rady Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w sprawie projektów wrześnieowych nowelizacji ustaw: o systemie oświaty i Karta Nauczyciela*, Warszawa, 26.09.2008 r., [http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/original/wladze/uchwaly\\_rskoiw/kadencja%202006/warszawa\\_09\\_2008/stan%20rada\\_kniuosos\\_09\\_2008.htm](http://www.solidarnosc.org.pl/edukacja/original/wladze/uchwaly_rskoiw/kadencja%202006/warszawa_09_2008/stan%20rada_kniuosos_09_2008.htm) (on-line 8.02.2012).
- Stanowisko Związku Powiatów Polskich*, Warszawa, 21.10.2009, [www.zpp.pl/zpp/news/download/20091023102443ZPP\\_Karta\\_Nauczyciela.pdf](http://www.zpp.pl/zpp/news/download/20091023102443ZPP_Karta_Nauczyciela.pdf) (on-line 8.02.2012).
- Subwencja wyższa, ale ciągle za niska*, „Rzeczpospolita”, 12.01.2012, <http://www.rp.pl/artykul/757916,790365-Subwencja-wyzsza-w-tym-roku--ale-ciagle-za-niska-zdaniem-samorzadowcow.html> (on-line 20.02.2012).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, DzUz UE 2010/C 83/01.
- Uchwała nr XXXI/242/09 Rady Miasta Ustrzyki Dolne* z 2.04.2009 r., DzUz Woj. Podkarp. 2009, nr 25, poz. 689.
- Ustawa Karta Nauczyciela* z 26.01.1982 r., tekst jedn. DzU 2006, nr 97, poz. 674 z późn. zm.

*Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8.03.1990 r., DzU 1990, nr 16, poz. 95.*

*Ustawa o systemie oświaty z 7.09.1991 r., DzU 1991, nr 95, poz. 425.*

*Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty z 25.07.1998 r., DzU 1998, nr 117, poz. 759.*

*Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju, Główny Urząd Statystyczny 2010, Warszawa.*

**Bogusław Kotarba, PRINCIPLES FOR THE REMUNERATION  
OF TEACHERS AND THEIR IMPLEMENTATION BY LOCAL  
GOVERNMENTS IN THE PODKARPACKIE'S VOIVODSHIP IN 2009–2011**

Abstract

Decentralisation of power in Poland after 1990 also included the sphere of education, as a result of which local governments became an important subject of educational policy. In order to implement their tasks they implement a variety of instruments. One of them is the possibility to influence the level of the teachers' salaries. Authorities who run schools are obliged to establish, through appropriate regulations, such remuneration policy that will allow for the achievement of average salaries, set at the central level, for particular groups of teachers' promotions. Otherwise, they are required to pay compensatory allowances to teachers.

In this article an analysis of compliance with this requirement in the Podkarpackie's Voivodship has been made, based on the financial statements of the local governments. The research has shown that a substantial number of governments guarantee the required average pay levels not by accepted rules of remuneration arrangements, but by paying supplementary allowances.

**Key words:** local government, Podkarpackie's Voivodship, educational policy, rules of remuneration