

Bogusław Kotarba

Wpływ Karty Nauczyciela na politykę oświatową samorządów terytorialnych

Wprowadzenie

Jedną z ważnych polityk szczegółowych, wchodzących w zakres szeroko rozumianej polityki społecznej, jest polityka oświatowa. Podmiotami bezpośrednio ją realizującymi są przede wszystkim samorządy terytorialne, zwłaszcza szczebla lokalnego. Jest to zgodne zarówno z powszechną w państwach demokratycznych decentralizacją wynikającą z zasady pomocniczości, jak i z oczekiwaniami społecznymi¹.

W Polsce do czasu transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 r. system oświatowy był całkowicie scentralizowany. Główną rolę odgrywała administracja państwowa (przede wszystkim ministerstwo oświaty i wychowania) oraz aparat partyjny². Odrodzenie samorządności terytorialnej, której formalnoprawnym początkiem było przyjęcie ustawy o samorządzie terytorialnym, upodmiotowiło społeczności lokalne i pozwoliło przekazać im do realizacji wiele zadań. Część z nich stanowiły sprawy „oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych”³. Ten ogólnie sformułowany przepis ustawy ustrojowej został uszczegółowiony w ustawie o systemie oświaty⁴, w której między innymi podzielono zadania i kompetencje pomiędzy administrację rządową i sa-

morządową. Z chwilą przejścia szkół gminy stawały się ich organami prowadzącymi, natomiast kuratoriom oświaty, będącym częścią administracji rządowej, przypadło w udziale wypełnianie funkcji organu nadzoru pedagogicznego.

Osiągnięcie ostatecznego kształtu systemu oświaty w Polsce (choć ciągle jeszcze w różnym zakresie korygowanego) było związane z reformą podziału administracyjnego państwa⁵ oraz utworzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego — powiatów⁶ i województw samorządowych⁷. Wraz z tą reformą wprowadzono nowy ustrój szkolny — powołano gimnazja oraz podzielono zadania i kompetencje w zakresie oświaty pomiędzy jednostki samorządowe każdego poziomu⁸. Pomimo odgrywania przez samorządy terytorialne istotnej roli w systemie polskiej oświaty, należy mieć świadomość, że państwo nie wyzbyło się całkowicie wpływu na sposób realizacji zadań w tym obszarze. Choć ma to uzasadnienie ze względu zarówno na rolę, jaką odgrywa edukacja i oświata w rozwoju społeczno-gospodarczym państwa, jak i potrzebę zapewnienia w miarę jednakowego poziomu świadczenia usług, to jednak zakres tej ingerencji może budzić zastrzeżenia. Jednym z przykładów daleko posuniętego oddziaływania państwa na realizację zadań

oświatowych przez samorządy terytorialne jest Karta Nauczyciela⁹.

W artykule dokonano analizy niektórych problemów wynikających z jej przepisów, przy czym wybór oparto na najczęstszych wskazaniach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast¹⁰ województwa podkarpackiego. Opinie tej grupy samorządowców poznano w trakcie badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r.¹¹ Ankiety skierowano do 156 organów wykonawczych gmin (wszystkich z wyjątkiem miast na prawach powiatu) oraz 1702 (wszystkich) dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjalnych. Odpowiedzi udzieliło 70 wójtów (44,9%) oraz 258 dyrektorów (15,2%).

Postanowienia Karty Nauczyciela, które zdaniem wójtów najbardziej utrudniają prowadzenie polityki oświatowej w gminie, to¹²:

- konieczność zapewnienia średnich wynagrodzeń w grupach awansu zawodowego nauczycieli (95,7% odpowiedzi);
- urlopy dla poratowania zdrowia (75,4% odpowiedzi);
- obowiązujący tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych (69,6% odpowiedzi);
- dodatek wiejski (66,7% odpowiedzi);
- utrudnione rozwiązanie umowy o pracę z nauczycielem mianowanym (55,1% odpowiedzi);
- płatne urlopy na doszkąlanie (20,3% odpowiedzi).

Analiza odnosi się do pierwszych trzech wskazań. Weryfikacji poddano tezę: Karta Nauczyciela pozbawia samorządy swobody w zakresie zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli, generuje wysokie koszty utrzymania szkół, a tym samym uniemożliwia prowadzenie elastycznej, dostosowanej do lokalnych uwarunkowań polityki oświatowej przez samorządy terytorialne. W związku z planowaną nowelizacją Karty Nauczyciela¹³ odniesiono się również do proponowanych zmian¹⁴.

Średnie wynagrodzenia w grupach awansu zawodowego nauczycieli

Karta Nauczyciela zawiera między innymi przepisy regulujące zasady wynagradzania tej grupy zawodowej. Chociaż zatrudnianie kadry w szkołach należy do obowiązków organów prowadzących, a więc w zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego, to jednak nie mają one swobody ustalania wynagrodzeń nauczycieli. Co więcej, ustawowe regulacje utrudniają powiązanie jakości i efektywności pracy kadry pedagogicznej z wysokością otrzymywanej płacy. Tym samym zatracana jest jedna z istotnych funkcji wynagrodzenia, jaką jest funkcja motywacyjna¹⁵.

Zgodnie z artykułem 30 ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela płaca nauczyciela składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych (mieszkaniowego i tzw. wiejskiego).

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, prezentowanych 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. Oczywiście zasady te nie budzą kontrowersji, gdyż są zgodne z ogólnie uznawanymi regułami. Jednak kolejne, zawarte w dalszej części ustawy, wykraczają poza standardy dotyczą-

ce większości pracowników zatrudnionych w oparciu o Kodeks pracy¹⁶.

Najistotniejszą jest ta, która gwarantuje osiągnięcie średnich wynagrodzeń w poszczególnych grupach awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, w szkołach, dla których jest ona organem prowadzącym. Średnie wynagrodzenie wynosi 100% kwoty bazowej, określanej corocznie w ustawie budżetowej dla nauczyciela stażysty, 111% dla nauczyciela kontraktowego, 144% dla mianowanego i 184% dla nauczyciela dyplomowanego. Spełnienie tego warunku nałożono na samorządy terytorialne, którym w Karcie Nauczyciela przyznano jednocześnie prawo/obowiązek ustalania niektórych zasad wynagradzania nauczycieli w regulaminach uchwalanych przez organy stanowiące¹⁷.

Samorządy ustalają wysokość wymienionych wcześniej dodatków do wynagrodzeń, w tym najbardziej istotnego — dodatku motywacyjnego, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa oraz wysokość i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy¹⁸. W sytuacji, gdy w danej grupie awansu zawodowego nie

zostaną osiągnięte ustawowe średnie, organ prowadzący jest zobowiązany do wypłacenia nauczycielom dodatku wyrównawczego, rozdzielanego wśród wszystkich nauczycieli tej grupy¹⁹. Spełnienie tego obowiązku podlega kontroli regionalnych izb obrachunkowych²⁰. Taka regulacja powoduje, że dodatek motywacyjny przestaje wypełniać przypisaną mu funkcję. Nauczyciel, który ze względów merytorycznych nie otrzymał dodatku w ogóle lub otrzymał go w niskiej wysokości, i tak zostaje „nagrodzony”, tylko w innej formie, niepowiązanej z jakością jego pracy.

Konieczność wypłacania dodatków wyrównawczych wpływa również na jakość uchwalanych regulaminów, w których samorządy rzadko stosują zaawansowane kryteria oceny pracy nauczycieli, ograniczając się do uszczegółowienia ministerialnych wytycznych²¹. Można przypuszczać, że twórcy regulaminów wychodzą z założenia, że stwarzanie rozbudowanego, precyzyjnego systemu niczemu nie służy, skoro określony pułap wynagrodzeń i tak musi zostać osiągnięty. Dodatki wyrównawcze wypłacane są w znacznej części jednostek samorządu terytorialnego; potwierdzają to na przykład dane dotyczące województwa podkarpackiego.

Tabela 1. Odsetek podkarpackich gmin, w których nie osiągnięto średnich wynagrodzeń w 2011 roku

Stopień awansu zawodowego	Gminy miejskie (%)	Gminy miejsko-wiejskie (%)	Gminy wiejskie (%)
Stażysty	75	71	67
Kontraktowi	50	41	52
Mianowani	92	79	76
Dyplomowani	83	74	77

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 w 2011 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie.

Niektóre rozwiązania przyjęte w Karcie Nauczyciela były od wielu lat krytykowane przez środowiska samorządowe²², co doprowadziło ostatecznie do podjęcia prac nad ich zmianą. W projekcie zmiany ustawy z dnia 19 września 2013 r.²³ w zakresie wynagrodzeń zakłada się odejście od konieczności osiągnięcia ich średniego poziomu w każdej grupie awansu zawodowego i przyjęcie zasady wydatkowania w roku kalendarzowym odpowiednio obliczonej łącznej kwoty na wynagrodzenia wszystkich nauczycieli²⁴. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu ustawy podniesiono, że jednym z powodów takiej zmiany jest wzmocnienie motywacyjnego charakteru wynagrodzeń²⁵, jednak nie wydaje się, żeby zabieg ten miał być w tym wypadku szczególnie skuteczny, gdyż nadal organ prowadzący musi wydać określoną sumę na wynagrodzenia bez względu na jakość świadczonej pracy. Nowelizacja powinna natomiast spowodować oszczędności samorządów w wydatkach na płace ogółem, gdyż do tej pory zdarza się, że w jednych grupach awansu płace wymagają dodatków uzupełniających, w innych zaś są wypłacane wyższe niż wymagana ustawowa średnia²⁶.

Urlopy zdrowotne

Urlopy dla poratowania zdrowia nauczycieli wzbudzają duże kontrowersje, zwłaszcza wśród samorządowców oraz innych grup pracowniczych, których członkowie postrzegają możliwość jego uzyskania jako — co najmniej nie do końca uprawniony — przywilej. Przepisy zawarte w art. 70. Karty Nauczyciela dają nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy, po przepracowaniu minimum siedmiu lat, prawo skorzystania z urlopu zdrowotnego w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo roku. Kolejnego urlopu dla poratowania zdrowia można

udzielić po upływie roku od zakończenia poprzedniego, a jego łączny wymiar w okresie całego zatrudnienia nauczyciela nie może przekroczyć trzech lat. O potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu na poratowanie zdrowia orzeka leczący go lekarz ubezpieczenia zdrowotnego. W okresie urlopu nauczyciel zachowuje prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat oraz prawo do innych świadczeń pracowniczych, w tym dodatków socjalnych.

To właśnie konieczność wypłacania przez organy prowadzące wynagrodzenia nauczycielom przebywającym na urloпах zdrowotnych, przy jednoczesnej konieczności zatrudnienia osób na zastępstwo, generuje dodatkowe koszty związane z funkcjonowaniem szkół. Samorządy wydają rocznie ok. 700 mln zł na sfinansowanie nauczycielskich urlopów na poratowanie zdrowia²⁷. Ogranicza to możliwości finansowania przedsięwzięć, które mogłyby poprawić warunki nauczania i osiągnąć efekty. Oczywiście nie ma żadnej pewności, że „zaoszczędzone” w ten sposób pieniądze władze lokalne skierowałyby na cele oświatowe, jednak nawet gdyby się tak nie stało, to biorąc pod uwagę, że subwencja oświatowa rzadko pokrywa niezbędne wydatki związane z prowadzeniem szkół, ograniczenie dodatkowych kosztów poprawiałoby ogólną kondycję finansową jednostki samorządowej.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2, liczba nauczycieli przebywających na urlopach dla poratowania zdrowia wykazuje tendencję zwykłą. Odwrócenie tego trendu ma zapewnić nowelizacja ustawy o Karcie Nauczyciela. W jej projekcie zmieniono zasady udzielania urlopów zdrowotnych. Nabycie prawa do urlopu ma nastąpić dopiero po przepracowaniu 20 lat w szkole, a jego udzielenie ma być związane z leczeniem choroby zagrażającej wystąpieniem choroby zawodowej lub choroby, w której powstaniu istotną rolę może odgrywać środowisko lub sposób wykonywania pracy.

Tabela 2. Liczba nauczycieli przebywających na urloпах dla poratowania zdrowia w latach 2008–2012

Rok	Liczba nauczycieli uprawnionych do urlopu (tys.)	Liczba nauczycieli na urloпах (tys.)	Odsetek nauczycieli na urloпах
2008	392,1	11,5	2,93
2009	397,1	12,3	3,09
2010	403,4	12,4	3,07
2011	414,2	13,9	3,36
2012	419,9	15,5	3,69

Źródło: *Urlop dla poratowania zdrowia. Statystyki*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, <http://wartowiedziec.org/attachments/article/10794/prezentacja%20urlopy%20dla%20poratowania%20zdrowia.pdf> (dostęp: 25.09.2013).

Z urlopu będzie można również skorzystać w celu leczenia uzdrowskiego lub rehabilitacji uzdrowskowej. W związku z wyraźnym powiązaniem urlopu z ryzykiem choroby zawodowej zakłada się, że do jego uzyskania konieczne będzie orzeczenie lekarza medycyny pracy. W okresie całego zatrudnienia nauczyciel będzie mógł skorzystać z urlopu w łącznym wymiarze jednego roku.

Kierunek przyjętych zmian jest słuszny. W uzasadnieniu do projektu zmiany Karty Nauczyciela wskazano: „Przepisy art. 73 ustawy — Karta Nauczyciela pozwalają na korzystanie z tego urlopu [na poratowanie zdrowia — B.K.] bardzo licznej grupie nauczycieli, w wysokim wymiarze i niekoniecznie w celu przeprowadzenia leczenia schorzenia mającego związek z wykonywaną pracą”²⁸. W uzasadnieniu, prócz kwestii generowania przez urlopy nieuzasadnionych kosztów, zwrócono również uwagę na problem fluktuacji kadr i jej negatywny wpływ na ciągłość procesu dydaktycznego, co w efekcie może niekorzystnie działać na jakość pracy z uczniem²⁹.

Nie ma wątpliwości, iż zaproponowane zmiany mogą wpłynąć korzystnie na ograniczenie wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych przez samorządy terytorialne, chociaż należy zaznaczyć, że środowiska samorządowe oczekiwały przejęcia obowiązku wypłacania wynagrodzeń

nauczycieli w okresie urlopu zdrowotnego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, tak jak to jest w wypadku dłuższych zwolnień lekarskich³⁰.

Tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych

Czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może przekraczać 40 godzin tygodniowo. W ramach tego czasu nauczyciel zobowiązany jest do realizacji zarówno zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami, jak i innych zajęć i czynności wynikających z zadań statutowych szkoły³¹. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych prowadzonych bezpośrednio z uczniami jest zróżnicowany w zależności od charakteru stanowiska i typu szkoły, jednak w zdecydowanej większości wypadków wynosi 18 godzin. Dodatkowo nauczyciele szkół podstawowych i gimnazjalnych są zobowiązani do przepracowania tygodniowo dwóch godzin przewidzianych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora, a nauczyciele szkół ponadgimnazjalnych — jednej godziny³².

Wielkość nauczycielskiego pensum istotnie wpływa na liczbę nauczycieli zatrud-

nionych w szkołach, a w konsekwencji na koszty ich funkcjonowania. Wynagrodzenia kadry pedagogicznej to ok. 70–80% bieżących kosztów utrzymania szkół³³. Obserwowany obecnie trend zmniejszania się liczby uczniów³⁴ w powiązaniu ze sposobem naliczania subwencji oświatowej dla samorządów terytorialnych³⁵ powoduje, że wpływy z budżetu państwa są coraz niższe (choć w przeliczeniu na jednego ucznia co roku obserwowany jest wzrost subwencji), a konieczne do poniesienia nakłady na realizację zadań oświatowych nie maleją (a nawet rosną, chociażby z powodu inflacji). Koszty utrzymania obiektów oraz zatrudnienia kadry są praktycznie niezależne od liczebności uczniów w oddziałach. Na ich zmniejszenie wpływa redukcja liczby oddziałów (klas) i związane z tym zmniejszenie liczby etatów nauczycieli; w skrajnym wypadku wiąże się to z likwidacją szkół. Utrzymywanie poziomu zatrudnienia nauczycieli przy malejącej subwencji utrudnia utrzymanie sieci szkół na poziomie satysfakcjonującym mieszkańców. Dotyczy to zwłaszcza szkół podstawowych i gimnazjalnych zlokalizowanych na terenach wiejskich. Niezależnie od aspektu ekonomicznego gęstość sieci szkolnej ma istotny wymiar społeczny, gdyż niejednokrotnie szkoła jest jedynym miejscem integrującym lokalną społeczność, często pełni również funkcję ośrodka kultury, sportu itp. Względy ekonomiczne i społeczne wiążą się z kolei z aspektem politycznym. Zamiar likwidacji szkoły zawsze wywołuje emocje, które często przekładają się na spadek poparcia dla władz lokalnych, a czasami są bezpośrednią przyczyną podjęcia konkretnych działań politycznych³⁶.

W projekcie zmiany ustawy o Karcie Nauczyciela nie odnajdujemy zmian w zakresie pensum. Jedyne propozycje dotyczą rozszerzenia ewidencjonowania czasu pracy nauczycieli. Założono, że będą mu podlegać nie tylko zajęcia dydaktyczne prowadzone bezpośrednio z uczniami, ale i udział w posie-

dzeniach rad pedagogicznych, zespołach realizujących zadania na rzecz dziecka i ucznia oraz doskonalenie zawodowe uzgodnione z dyrektorem szkoły³⁷. Trudno ocenić, czemu właściwie ma to służyć. Wydaje się, że sam projektodawca nie jest o tym przekonany, gdyż w uzasadnieniu nie podaje przyczyn zmian, lecz jedynie informuje: „uznaje się za zasadne...”³⁸. Z punktu widzenia organów prowadzących zmiana ta niczego nie wnosi, być może poza „niezdrową satysfakcją”, że oto „mało pracujący” nauczyciele muszą wypełniać kolejne dokumenty.

Podsumowanie

Karta Nauczyciela to obszerny akt prawny, regulujący wiele aspektów związanych z zatrudnianiem nauczycieli i wykonywaniem przez nich obowiązków pracowniczych. W niniejszym artykule zasygnalizowano wpływ tych przepisów, które zdaniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast mają największe znaczenie dla realizacji zadań oświatowych przez samorządy terytorialne. Przeprowadzona analiza potwierdziła słuszność postawionej na wstępie tezy. W zakresie zatrudniania i wynagradzania kadry pedagogicznej Karta Nauczyciela ingeruje zbyt daleko w sposób realizacji samorządowych zadań oświatowych. Nie pozwala na prowadzenie elastycznej polityki uwzględniającej lokalne uwarunkowania. Generuje dodatkowe koszty utrzymania szkół, których powodem są niektóre gwarancje pracownicze nauczycieli, noszące znamiona nieuzasadnionych — wobec innych grup pracowniczych — przywilejów.

Przyjęte w Polsce regulacje dotyczące finansowania oświaty, zwłaszcza w zakresie wynagrodzeń, są niedoskonałe. Wydaje się, że jeżeli władze centralne chcą tak dalece wpływać na politykę płacową samorządów, to powinny w ślad za tym przejść również jej całkowite finansowanie. Zasada taka

obowiązuje na przykład w Niemczech, gdzie władze landów pokrywają koszty personalne wynagrodzeń kadry nauczycielskiej, gminy zaś — koszty wydatków rzeczowych i koszty wynagrodzeń personelu administracyjnego³⁹. Równie jednoznaczne, aczkolwiek diametralnie odmienne rozwiązanie przyjęto w Holandii. W 2006 r. w ramach zwiększania autonomii gmin i deregulacji zdecydowano, że finansowanie oświaty będzie odbywało się za pośrednictwem dotacji blokowych, bez rozróżniania w budżecie funduszy na wynagrodzenia i inne wydatki. To od zarządów szkół zależy, na co zostaną przeznaczone otrzymane środki⁴⁰.

Przygotowywana nowelizacja Karty Nauczyciela wprowadza wiele pozytywnych zmian, jednak trudno je określić zmianami radykalnymi⁴¹. Najistotniejszy z punktu widzenia samorządów terytorialnych problem tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych nauczycieli, wpływający w zasadniczy sposób na koszty funkcjonowania szkół, pozostaje nadal nierozwiązany. Warto również zadać pytanie o szansę i termin wprowadzenia w życie zmian, mając na uwadze fakt, że spotykają się one ze sprzeciwem środowiska nauczycielskiego, ciągle licznego i opiotwórczego.

¹ W badaniach CBOS przeprowadzonych w 2010 r. 47% respondentów było zdania, że podstawowa odpowiedzialność za organizację i nadzór nad funkcjonowaniem szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych powinna spoczywać na władzach gminnych. Władze powiatowe wskazało 18%, a wojewódzkie – 13% badanych. Tylko 8% uznało, że właściwym podmiotem byłyby władze centralne. Zob. *Samorządność w Polsce — bilans dwudziestolecia*, Komunikat z badań CBOS BS/144/2010, Warszawa 2010, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_144_10.PDF (dostęp: 2.04.2013).

² J. Lackowski, *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Kraków 2008, s. 35.

³ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16 poz. 95 z 1990 r. Po ustanowieniu powiatów i województw samorządowych jako kolejnych szczebli samorządu terytorialnego tytuł ustawy zmieniono na „ustawa o samorządzie gminnym”. Obecnie obowiązuje jej tekst jednolity: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r.

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 256 poz. 2572 z 2004 r., tekst jednolity ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96 poz. 603 z 1998 r., ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 0 poz. 595 z 2013 r., tekst jednolity.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. nr 117 poz. 759 z 1998 r.; *Ministerstwo Edukacji Narodowej do samorządu terytorialnego*, oprac. S. Prażmowski, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2001, s. 20–24.

⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. nr 97 poz. 674 z 2006 r., tekst jednolity ze zm.

¹⁰ W dalszej części tekstu, o ile nie zaznaczono inaczej, termin „wójt” obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

¹¹ Badania przeprowadzono w ramach projektu *Polityka oświatowa samorządów gminnych województwa podkarpackiego* (nr decyzji 4/IUR/KI/2012) dofinansowanego ze środków Centrum Transferu Technologii Uniwersytetu Rzeszowskiego w ramach programu „Innowacyjny Uniwersytet Rzeszowski”.

¹² Respondenci wskazywali trzy odpowiedzi.

¹³ *Koniec ze „starą” Kartą Nauczyciela?*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/koniec-ze-stara-karta-nauczyciela/> (dostęp: 27.11.2013).

¹⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/178509/178517/178518/dokument85783.pdf> (dostęp: 13.11.2013).

¹⁵ Szerzej na temat funkcji wynagrodzeń L. Koziół, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa-Kraków 2002, s. 89–91.

¹⁶ Tym samym czynią nauczycieli grupą zawodową w pewien sposób uprzywilejowaną. G. Bukowska, A. Kopańska, *Elastyczność w zarządzaniu oświatą na poziomie gmin*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2012, s. 159.

¹⁷ Art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela...; M. Obrębski, *Średnie wynagrodzenie nauczycieli*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1 (dostęp: 27.11.2013).

¹⁸ M. Obrębski, *op. cit.*

¹⁹ Art. 30a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela...

²⁰ Rozwiązanie takie wprowadzono w reakcji na niewypełnianie przez znaczną część samorządów ustawowego obowiązku. Szerzej B. Kotarba, *Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy terytorialne województwa podkarpackiego w latach 2009–2011*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 54–55.

²¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, Dz.U. nr 22 poz. 181 z 2005 r., ze zm.

²² Zob. Stanowisko Związku Gmin Wiejskich w sprawie prowadzenia zadań oświatowych, <http://www.zgwrp.pl/attachments/article/337/Stanowisko%20w%20sprawie%20prowadzenia%20zada%C5%84%20o%C5%9Bwiatowych.pdf> (dostęp: 14.11.2013); Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie zmiany przepisów Karty Nauczyciela, http://zmp.sisco.pl/dane/listopad-09/stanowisko_KN.doc (dostęp: 13.11.2013); Stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, http://archiwum.zpp.pl/zpp/news/download/20091023100939ZPP_Karta_Nauczyciela.pdf (dostęp: 26.09.2013).

²³ Projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela...

²⁴ Kwota ta ma stanowić iloczyn liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego oraz dotychczasowych wskaźników: 100% kwoty bazowej nauczyciel stażysta, 111% nauczyciel kontraktowy, 144% mianowany i 184% dyplomowany.

²⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela, s. 1, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/178509/178517/178518/dokument85784.pdf> (dostęp: 14.11.2013).

²⁶ A. Radwan, *Przeszacowane pensje nauczycieli w miastach. Stażyści stracą dodatek wyrównawczy*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/657523,przeszacowane_pensje_nauczycieli_w_miastach_stazysci_straca_dodatek_wyrownawczy.html (dostęp: 10.11.2013).

²⁷ Komunikat ze spotkania w MEN w sprawie urlopu dla poratowania zdrowia i urlopu wypoczynkowego nauczycieli, Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ Solidarność, http://www.solidarnosc.org.pl/oswiata/attachments/1196_Komunikat_11_09_12.doc (dostęp: 18.09.2013).

²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela..., s. 8.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ A. Radwan, *Samorządy domagają się, aby ZUS płacił za roczny urlop zdrowotny nauczycieli*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/400974,samorzady_domagaja_sie_aby_zus_placil_za_roczny_urlop_zdrowotny_nauczycieli.html (dostęp: 13.11.2013).

³¹ Art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela...

³² *Ibidem.*

³³ G. Bukowska, A. Kopańska, *op. cit.*, s. 159.

³⁴ *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf (dostęp: 18.09.2013).

³⁵ Podział subwencji dla poszczególnych jednostek terytorialnych dokonywany w oparciu o algorytm uwzględniający wiele parametrów, wśród których kluczową rolę odgrywa liczba uczniów pobierających naukę w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Szerzej B. Kotarba, *Samorząd...*

rzędy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce, [w:] P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii społecznej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, Rzeszów 2013, s. 166.

³⁶ Przykładem może być referendum w sprawie odwołania wójta gminy Świlcza (podkarpackie); jego inicjatorem była grupa rodziców niezadowolonych z likwidacji szkoły i odmowy udostępnienia obiektów szkolnych stowarzyszeniu w celu przejęcia prowadzenia szkoły. Por. M. Motor, *Świlcza zdecyduje, czy odwołać wójta*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20131026/REGION00/131029641> (dostęp: 30.10.2013).

³⁷ Art. 1 pkt 18 projektu ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela...

³⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela..., s. 10.

³⁹ I. Nowosad, *System edukacji w Niemczech*, [w:] E. Potulicka, D. Hildebrandt-Wypych, C. Czech-Włodarczyk (red.), *Systemy edukacji w krajach europejskich*, Kraków 2012, s. 93–94.

⁴⁰ D. Hildebrandt-Wypych, *System edukacji w Holandii*, [w:] E. Potulicka, D. Hildebrandt-Wypych, C. Czech-Włodarczyk, *op. cit.*, s. 207.

⁴¹ *Kosmetyka Karty Nauczyciela*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kosmetyka-karty-nauczyciela/> (dostęp: 27.11.2013).

Bibliografia

Bukowska G., Kopańska A., *Elastyczność w zarządzaniu oświatą na poziomie gmin*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012.

Hildebrandt-Wypych D., *System edukacji w Holandii*, [w:] E. Potulicka, D. Hildebrandt-Wypych, C. Czech-Włodarczyk (red.), *Systemy edukacji w krajach europejskich*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2012.

Komunikat ze spotkania w MEN w sprawie urlopu dla poratowania zdrowia i urlopu wypoczynkowego nauczycieli, Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ Solidarność, http://www.solidarnosc.org.pl/oswiata/attachments/1196_Komunikat_11_09_12.doc (dostęp: 18.09.2013).

Koniec ze „starą” Kartą Nauczyciela?, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/koniec-ze-stara-karta-nauczyciela/> (dostęp: 27.11.2013).

Kosmetyka Karty Nauczyciela, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kosmetyka-karty-nauczyciela/> (dostęp: 27.11.2013).

Kotarba B., *Samorządy lokalne jako element systemu oświaty w Polsce*, [w:] P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii społecznej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.

Kotarba B., *Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorządy terytorialne województwa podkarpackiego w latach 2009–2011*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10.

Kozioł L., *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2002.

Lackowski J., *Decentralizacja zarządzania polskim systemem oświatowym a społeczne nierówności edukacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

Ministerstwo Edukacji Narodowej do samorządu terytorialnego, oprac. S. Prażmowski, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2001.

Motor M., *Świlcza zdecyduje, czy odwołać wójta*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20131026/REGION00/131029641> (dostęp: 30.10.2013).

Nowosad I., *System edukacji w Niemczech*, [w:] E. Potulicka, D. Hildebrandt-Wypych, C. Czech-Włodarczyk (red.), *Systemy edukacji w krajach europejskich*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2012.

Obrębski M., *Średnie wynagrodzenie nauczycieli*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1 (dostęp: 27.11.2013).

- Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf (dostęp: 18.09.2013).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/178509/178517/178518/dokument85783.pdf> (dostęp: 13.11.2013).
- Radwan A., *Przeszacowane pensje nauczycieli w miastach. Stażysci tracą dodatek wyrównawczy*, http://serwis.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/657523,przeszacowane_pensje_nauczycieli_w_miastach_stazysci_straca_dodatek_wyrownawczy.html (dostęp: 10.11.2013).
- Radwan A., *Samorzady domagają się, aby ZUS płacił za roczny urlop zdrowotny nauczycieli*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/400974,samorzady_domagaja_sie_aby_zus_placil_za_roczny_urlop_zdrowotny_nauczycieli.html (dostęp: 13.11.2013).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, Dz.U. nr 22 poz. 181 z 2005 r., ze zm.
- Samorządność w Polsce — bilans dwudziestolecia*, Komunikat z badań CBOS BS/144/2010, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_144_10.PDF (dostęp: 2.04.2013).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie zmiany przepisów Karty Nauczyciela, http://zmp.sisco.pl/dane/listopad-09/stanowisko_KN.doc (dostęp: 13.11.2013).
- Stanowisko Związku Gmin Wiejskich w sprawie prowadzenia zadań oświatowych, <http://www.zgwrp.pl/attachments/article/337/Stanowisko%20w%20sprawie%20prowadzenia%20zada%C5%84%20o%C5%9Bwiatowych.pdf> (dostęp: 14.11.2013).
- Stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, http://archiwum.zpp.pl/zpp/news/download/20091023100939ZPP_Karta_Nauczyciela.pdf (dostęp: 26.09.2013).
- Urlop dla poratowania zdrowia. Statystyki*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, <http://wartowiedziec.org/attachments/article/10794/prezentacja%20urlopy%20dla%20poratowania%20zdrowia.pdf> (dostęp: 25.09.2013).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. nr 97 poz. 674 z 2006 r., tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 0 poz. 595 z 2013 r., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96 poz. 603 z 1998 r., ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. nr 117 poz. 759 z 1998 r.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 256 poz. 2572 z 2004 r., tekst jednolity ze zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy — Karta Nauczyciela, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/178509/178517/178518/dokument85784.pdf> (dostęp: 14.11.2013).

The influence of Teachers' Charter on local self-governments' education policy

Summary

Local governments which are responsible for implementing education policy at the local level are subject to numerous determinants stemming from the central government. The question is whether the scope and manner of state interference in local activities is not too far-reaching. The article analyzes the selected Teachers' Charter Act regulations and assesses their impact on the performance of educational tasks by local governments. The research has found that the Teacher's Charter deprives local governments of freedom in terms of employment and remuneration of teachers, generates high costs of maintaining

schools, and hence restricts the possibility of pursuing a flexible educational policy, adapted to the local conditions.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, polityka lokalna, oświata, Karta Nauczyciela

Keywords: local government, local policy, education, Teachers' Charter