



ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8

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

ZPE/079/15/KL/19

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

Warszawa, 18 lutego 2019 r.

Opinia prawna Związku Nauczycielstwa Polskiego w sprawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla nauczycieli realizujących zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

W związku z pojawiającymi się informacjami dotyczącymi kwestionowania prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego nauczycieli realizujących zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także nieuwzględniania w podstawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wynagrodzenia uzyskanego w ramach realizacji ww. zajęć, Związek Nauczycielstwa Polskiego stwierdza, że jest to działanie w sposób oczywisty sprzeczne z obowiązującym prawem.

Nauczyciele realizujący zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niezależnie od podstawy normatywnej swojego mają takie samo uprawnienie do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Dyferencjacja uprawnień nauczycieli realizujących zajęcia w ramach programów unijnych ze względu na podstawę zatrudnienia w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego stanowi naruszenie zasady równego traktowania.

Wysokość dodatkowego wynagrodzenia rocznego powinna uwzględniać wynagrodzenie za pracę rzeczywiście wykonaną przez nauczyciela w danym roku kalendarzowym w ramach realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie

- I. Pracowniczy charakter zatrudnienia na podstawie art. 35a KN i art. 16 u.p.o.
 1. Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1872 ze zm.) – dalej u.d.w.r., określa zasady nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla

pracowników jednostek sfery budżetowej - w tym samorządowych jednostek budżetowych (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r.).

Wobec nauczycieli ww. ustawę stosuje się na zasadzie odesłania z art. 48 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.) – dalej KN.

Przedszkola, szkoły i placówki (dalej: „szkoły”) dla których organami prowadzącymi są jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* (Dz.U. poz. 2203), są jednostkami budżetowymi.

W związku z powyższym nauczyciele i inni pracownicy szkół, jako pracownicy samorządowych jednostek budżetowych, w zakresie ustalenia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego podlegają regulacjom ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. - na zasadzie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r.

2. W zakresie ustalenia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego cechami prawnie relewantnymi są:

- status pracowniczy (zatrudnienie na podstawie stosunku pracy),
- zatrudnienie u pracodawcy będącego budżetową, samorządową jednostką organizacyjną (szkoła),
- wskazany ustawą okres pracy warunkujący nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia.

Powyższą tezę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lutego 2006 r.. K 1/05 (OTK ZU 2006, nr 2/A, poz. 18) stwierdzając, że cechą relewantną, pozwalającą na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest status pracownika jednostki sfery budżetowej oraz efektywnie i nienagannie przepracowany okres warunkujący nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia.

Jednocześnie Sąd Najwyższy w wyroku z 25 lipca 2003 r.. III PZP 7/03 (OSNP 2004, nr 2, poz. 26, Prok. i Pr.-wkł. 2004, nr 3, s. 46, OSP 2005, z. 1, poz. 10, OSNP-wkł. 2003, nr 16, poz. 6, Biul. SN 2003, nr 7, s. 18, M. Praw. 2003, nr 16, s. 722) wskazał, że do ustalania podstawy wymiaru dodatkowego wynagrodzenia rocznego należy uwzględnić wynagrodzenie za pracę rzeczywiście wykonaną.

Z powyższych orzeczeń wyłania się wykładnia w ramach której prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego mają pracownicy tzw. sfery budżetowej, a więc m.in. nauczyciele szkół samorządowych, zaś w podstawie tzw. trzynastki uwzględnia się wynagrodzenie za pracę rzeczywiście wykonaną. W ramach wynagrodzenia należy więc uwzględnić te części wynagrodzenia, które nauczyciel rzeczywiście wypracował w ramach zatrudnienia w szkole samorządowej.

3. Pracownikiem, o którym mowa art. 1 ust. 2 u.d.w.r., zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 917 z późn.zm.) – dalej k.p., jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Zatem w przypadku oświaty samorządowej będzie to osoba zatrudniona w szkole na podstawie stosunku pracy, a więc umowy o pracę lub aktu mianowania.

Zatrudnienie nauczycieli do realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej realizowane jest zawsze na podstawie zatrudnienia pracowniczego, tj. na podstawie stosunku pracy.

Podstawa prawna zatrudnienia uzależniona jest od tego, czy nauczyciel jest już zatrudniony w danej szkole, czy też nie.

Jeżeli do realizacji projektu zatrudniany jest nauczyciel, który nie był dotychczas pracownikiem szkoły, podstawą prawną takiego zatrudnienia jest art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.) – dalej u.p.o. Zatrudnienie nauczyciela następuje na zasadach określonych w ustawie Kodeks pracy - a więc **na podstawie umowy o pracę**.

W przypadku nauczyciela zatrudnionego już wcześniej w szkole realizacja zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej odbywa się na podstawie art. 35a KN, zaś wynagrodzenie rozliczane jest na zasadach określonych dla godzin ponadwymiarowych. Nauczyciel ten realizuje ww. zajęcia o których mowa w art. 35a KN w ramach nawiązanego ze szkołą stosunku pracy, a więc albo **na podstawie umowy o pracę, albo na podstawie mianowania**.

4. Wykonywanie zajęć w ramach art. 35a KN, jak również na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.o., **odbywa się w ramach nauczycielskiego stosunku pracy**, jaki wiąże nauczyciela z daną szkołą. Ustawodawca dokonał wprawdzie niezbyt fortunnej dyferencjacji zatrudnienia nauczycieli – w obu jednak sytuacjach posługując się pojęciem „nauczyciela” w zakresie określenia stanowiska pracy. Zatem w obu wskazanych przypadkach nauczyciel korzysta ze wszystkich uprawnień określonych w pragmatyce nauczycielskiej (w przypadku art. 35a KN), lub w ogólnie rozumianych przepisów prawa pracy (w przypadku art. 16 ust. 2 u.p.o.).

W każdym jednak przypadku zatrudnienie nauczycieli do realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej – jest zatrudnieniem pracowniczym w samorządowych jednostkach budżetowych, jakimi są szkoły. Zatem powyżej wskazane formy pracy wiążą ze sobą konieczność stosowania przepisów ustawy o *dodatkowym wynagrodzeniu rocznym*.

5. Obowiązek zatrudnienia pracowniczego w realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wynika także wprost z *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* z dnia 19 lipca 2017 r. (sygn. MR/H 2014-2020/23(3)07/2017)¹ – dalej „Wytyczne”.

W punkcie 2 sekcji 6.15 Wytycznych stwierdza się, że koszty związane z angażowaniem personelu obejmują wydatki związane z wynagrodzeniem personelu są **ponoszone zgodnie z przepisami krajowymi, w szczególności zgodnie z ustawą Kodeks pracy**. Z kolei w punkcie 1 sekcji 6.15.1 Wytycznych określono, że zatrudnienie do realizacji projektu operacyjnego, następuje **na podstawie umowy o pracę**.

¹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/42886/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_19.pdf

Zatem rudymmentarnym założeniem Wytycznych jest, że realizacja programów operacyjnych następuje w drodze zatrudnienia pracowniczego.

Ze sformułowania w punkcie 2 sekcji 6.15 Wytycznych wynika, że wydatki ponoszone są zgodnie z przepisami krajowymi, co w przypadku nauczycieli oznacza konieczność zastosowania Karty Nauczyciela, Kodeksu pracy, oraz m.in. ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, ponieważ wszystkie te ustawy są przepisami krajowymi, określającymi prawo do wynagrodzenia.

Wynagrodzenie, jakie otrzymują nauczyciele realizujący programy finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jest wynagrodzeniem pracowniczym – ponieważ wynika ono z tytułu wykonywania określonej pracy w ramach stosunku pracy w państwowej (samorządowej) budżetowej jednostce organizacyjnej.

Zatem w przypadku nauczycieli realizujących zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej bez wątpienia spełnione są przesłanki zastosowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, określone w art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r. Oznacza to, że nauczyciele ci uzyskują prawo do tzw. trzynastki, o ile przepracują wskazany ustawą okres w danym roku kalendarzowym.

II. Nakaz równego traktowania w zatrudnieniu

Należy zauważyć, że pomiędzy nauczycielami realizującymi zajęcia finansowane z projektów unijnych zatrudnionymi, na podstawie art. 35a KN oraz art. 16 u.p.o., na gruncie ich pracowniczego statusu prawnego określonego w art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r., występuje pełna relewantność.

Zatem pod względem uprawnień pracowniczych obie kategorie nauczycieli powinny być traktowane jednakowo. Wynika to z zasady nakazu równego traktowania pracowników o której mowa w art. 11² k.p.

Jednocześnie na podstawie art. 18^{3c} § 1 i 2 k.p. pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, które obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna.

Zasada ta dotyczy także uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Uprawnienie nauczycieli zatrudnionych na podstawie art. 16 u.p.o. do dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest bezsporne. W przypadku nauczycieli zatrudnionych na podstawie art. 35a KN jedyna wątpliwość dotyczy sposobu obliczenia wysokości tzw. trzynastki, ale w zakresie ustalenia uprawnienia – okoliczność ta jest także bezsporna.

W związku z powyższym należy uznać, że dyferencjacja uprawnień nauczycieli ze względu na podstawę zatrudnienia (art. 35a KN oraz art. 16 u.p.o.) w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego stanowi naruszenie zasady równego traktowania.

III. Ustalanie podstawy dodatkowego wynagrodzenia rocznego

1. Na zasadzie art. 35a ust. 3 KN wynagrodzenia nauczycieli, o którym mowa w art. 35a ust. 1 KN, nie uwzględnia się przy obliczaniu kwot wydatkowanych na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 KN.

Natomiast okoliczność ta pozostaje bez związku funkcjonalnego z treścią art. 4 u.d.w.r., który to odwołuje się jedynie do pojęcia wynagrodzenia za pracę, nie operując w ogóle pojęciem średniego wynagrodzenia.

W związku z tym wynagrodzenia uzyskanego z tytułu realizacji zajęć w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jako wynagrodzenia pracowniczego, realizowanego w samorządowych jednostkach budżetowych, nie można wyłączyć spod działania ustawy *o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* - na podstawie art. 35a ust. 3 KN.

W związku z powyższym prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego nauczycieli realizujących zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, ustalane powinno być na zasadach ogólnych.

Z tego względu należy ustalić podstawową przesłankę ww. prawa, a więc to, czy nauczyciel przepracował co najmniej 6 miesięcy w szkole, co uprawnia do tzw. trzynastki w wysokości proporcjonalnej (art. 2 ust. 2 u.d.w.r.). Jeżeli nauczyciel przepracował co najmniej 6 miesięcy wówczas nabędzie prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości określonej w art. 4 ust. 1 u.d.w.r.

Jeżeli nauczyciel nie przepracował okresu co najmniej 6 miesięcy, należy zbadać, czy w danej sytuacji nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 2 ust. 3 u.d.w.r., uprawniające do tzw. trzynastki w wysokości proporcjonalnej – zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 u.d.w.r.

2. Na podstawie art. 4 ust. 1 u.d.w.r. wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

W tym miejscu należy dokonać wstępnego założenia, że kwestia ustalenia wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego jest jedynie kwestią techniczną w sytuacji ustalenia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego na podstawie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r.

Dodać należy, że ewentualne problemy związane z nieadekwatnością treści rozporządzenia określającego sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, na użytek ustalania wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nie mogą kwestionować prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, ustalonego na podstawie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.d.w.r.

3. Problemy techniczne wynikają z niedostosowania treści rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w *sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli* (Dz.U. nr 71 poz. 737) – dalej r.ekwiw.nau., do dyspozycji normatywnej art. 35a KN oraz art. 16 u.p.o.

Dodatkowy problem polega także na użyciu w treści art. 16 u.p.o. sformułowania „nauczyciel”, co powoduje dalsze problemy w ustaleniu podstawy prawnej na użytek ustalania wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 u.d.w.r.

Obowiązująca podstawa normatywna nie przesądza bowiem czy zastosowanie ma ww. rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2001 r. dla nauczycieli (r.ekwiw.nau.), czy też ogólnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w *sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop* (Dz.U. nr 2 poz. 14 z późn.zm.) – dalej r.ekwiw.prac.

4. Bez wątplenia brak powiązania art. 35a KN i art. 16 u.p.o. z dyspozycją art. 4 ust. 1 u.d.w.r. stanowi o braku staranności i dbałości o spójność normatywną w procesie legislacyjnym, natomiast nie może stanowić podstawy do kwestionowania indywidualnych roszczeń pracowniczych, w tym prawa do tzw. trzynastki w przypadku zatrudnienia pracowniczego odnośnie nauczycieli zatrudnionych w samorządowych jednostkach budżetowych.

Niespójność prawną, luki prawne, należy bowiem interpretować na zasadzie analogii zgodnie z zasadą uprzywilejowania pracownika, określoną w treści art. 18 k.p. Na zasadzie określonej w treści art. 18 § 3 k.p. postanowienia umów o pracę i innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, naruszające zasadę równego traktowania w zatrudnieniu są nieważne, a zamiast takich postanowień stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy lub w ich braku - postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego.

Jeżeli bowiem z zasady uprzywilejowania pracownika wynika nakaz stosowania postanowieniami niemającymi charakteru dyskryminacyjnego odnośnie umów o pracę i innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, to tym bardziej należy tę zasadę stosować w odniesieniu do interpretacji dokonywanej na użytek ustalania zakresu uprawnień pracowniczych wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy.

5. Uznając, że z tytułu różnych podstaw prawnych zatrudnienia nauczycieli realizujących zajęcia finansowane z projektów unijnych, wynikają te same uprawnienia w zakresie tzw. trzynastki, ale jednocześnie i pewne odmienności techniczne dotyczące ustalania podstawy dodatkowego wynagrodzenia rocznego, można założyć, że na użytek ustalania ww. wynagrodzenia o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.w.r.:

- w przypadku nauczycieli o których mowa w art. 35a KN – zastosowanie będzie miało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. (r.ekwiw.nau.),
- w przypadku nauczycieli o których mowa w art. 16 u.p.o. – zastosowanie będzie miało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. (r.ekwiw.prac.).

W związku z brakiem wyraźnej normy prawnej wynagrodzenie nauczycieli o których mowa w art. 35a KN ustalane powinno być na zasadach określonych dla godzin nadwymiarowych - na zasadzie analogii, na zasadzie określone w § 4 r.ekwiw.nau.

W przypadku nauczycieli zatrudnionych na podstawie art. 16 u.p.o. norma jest wyraźna, ponieważ nauczyciele ci są zatrudnieni w szkole do realizacji zajęć finansowanych z programów unijnych i z tego tytułu otrzymują stosowne wynagrodzenie (pensję).

W związku z tym w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych na podstawie art. 16 u.p.o. zastosowana będzie dyspozycja § 7 r.ekwiw.prac., a więc na użytek art. 4 ust. 1 u.d.w.r. przyjęte będą składniki wynagrodzenia określone w stawce miesięcznej w stałej wysokości w wysokości należnej pracownikowi w miesiącu wykorzystywania urlopu.

VI. Reasumpcja

Z powyższych rozważań wyłaniają się następujące wnioski:

- szkoły jako budżetowe jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, są częścią tzw. sfery budżetowej, a więc są objęte zakresem stosowania u.d.w.r.,
- nauczyciele realizujący zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, tak na podstawie art. 35a KN, jak i art. 16 u.p.o., zatrudnieni są w ww. szkołach, są więc pracownikami samorządowych jednostek budżetowych – podlegają więc regulacjom u.d.w.r. w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- nauczyciele realizujący zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, tak na podstawie art. 35a KN, jak i art. 16 u.p.o., charakteryzują się cechami prawnie relewantnymi (są nauczycielami, są zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, są zatrudnieni w szkołach jako samorządowych budżetowych jednostkach organizacyjnych) - a więc w tym zakresie posiadają takie same prawa i obowiązki,
- wszelka dyferencjacja statusu prawnego nauczycieli o których mowa w art. 35a KN, jak i art. 16 u.p.o. – jest naruszeniem zasady równego traktowania w zatrudnieniu,
- formę zatrudnienia pracowniczego dla realizacji programów unijnych potwierdza treść punktu 2 sekcji 6.15 oraz punkt 1 sekcji 6.15.1 Wytycznych,
- sposób finansowania ww. zajęć nie wpływa na zakres pracowniczego uprawnienia do tzw. trzynastki na podstawie u.d.w.r.,
- podstawa dodatkowego wynagrodzenia rocznego powinna uwzględniać wynagrodzenie za pracę rzeczywiście wykonaną przez nauczyciela w danym roku kalendarzowym.

W związku z powyższym należy uznać, że nauczyciele realizujący zajęcia w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niezależnie od podstawy normatywnej wykonywania tychże obowiązków (art. 35a KN, art. 16 u.p.o.), mają takie samo uprawnienie do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Prawo to wynika z pracowniczego charakteru zatrudnienia w szkołach, będących budżetowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego, a więc częścią tzw. sfery budżetowej

Wysokość dodatkowego wynagrodzenia rocznego powinna być ustalona na podstawie uwzględniać wynagrodzenie za pracę rzeczywiście wykonaną przez nauczyciela w danym roku kalendarzowym.

Niewypłacenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego ww. nauczycielom stanowi delikt prawa pracy, określony w treści art. 282 § 1 pkt 1 k.p., i podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł.

Opinię sporządził: Krzysztof Lisowski

WICEPREZES
Zarządu Głównego ZNP
Krzysztof Baszczyński