



Afiliant



Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania



00-838 Warszawa, ul. Prosta 30, tel. (22) 827 92 38, +48 796 293 878

edukacja@solidarnosc.org.pl

www.solidarnosc.org.pl/oswiata

Warszawa, dnia 25.03.2020 r.

OPINIA PRAWNA

dot. wypłaty wynagrodzenia za czas niewykonywania pracy w szkołach z powodu epidemii koronawirusa

I. Podstawa i przedmiot opinii prawnej

Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w związku z następującymi pytaniami prawnymi:

1. *Jakie wynagrodzenie otrzymają nauczyciele za czas zawieszenia zajęć edukacyjnych w szkołach z powodu epidemii koronawirusa?*
2. *Jakie wynagrodzenie otrzymają pracownicy administracji i obsługi za czas zawieszenia zajęć edukacyjnych w szkołach z powodu epidemii koronawirusa?*

II. Analiza prawna

1. Stan epidemii i szczególne rozwiązania prawne z tym związane

Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych prawodawca wprowadził poprzez art. 28 nowe rozwiązanie legislacyjne, polegające na czasowym ograniczeniu lub zawieszeniu funkcjonowania jednostek systemu oświaty jako specjalny tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w art. 30b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe oraz w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Wskazany akt wykonawczy do ustawy przewiduje m.in., że w dniach 12 marca 2020 r. i 13 marca 2020 r. przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe i szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych, są obowiązane prowadzić działalność opiekuńczą. Z kolei w okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 10 kwietnia 2020 r. zadania jednostek systemu oświaty mają być realizowane z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. W przypadku gdy zadania jednostki systemu oświaty nie mogą być realizowane we wspomniany sposób, dyrektor tej jednostki w uzgodnieniu z organem prowadzącym

ustala inny sposób realizowania tych zadań i informuje o tym organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Tym samym ustawodawca umożliwił dyrektorom szkół reorganizację obowiązkowych zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w podległych mu placówkach oświatowych. Jednocześnie wskazane ograniczenia nie przesądzają obligatoryjnego zawieszenia działalności tych jednostek jako miejsca pracy dla nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi.

2. Czas niewykonywania pracy i przestoju

W myśl art. 91c ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2215 ze zm., dalej: KN) w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy Karta Nauczyciela, mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy. Jedną z kategorii tych spraw jest wynagrodzenie za czas niewykonywania pracy i przestoju. Przepis art. 81 § 1 kodeksu pracy (dalej: k.p.) stanowi, że pracownikowi za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, przysługuje wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszeregowania, określonego stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określaniu warunków wynagradzania - 60% wynagrodzenia. W każdym przypadku wynagrodzenie to nie może być jednak niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. Na zasadzie wyrażonej w art. 81 § 2 k.p. przedmiotowe wynagrodzenie przysługuje pracownikowi również za czas niezawinionego przez niego przestoju.

Odnosząc się do określenia „przeszkód dotyczących pracodawcy” zasadnym jest przytoczenie uzasadnienia do wyroku Sądu Najwyższego z dnia z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie o sygn. II PK 339/14. Wskazano w nim, że analizowane sformułowanie nie może być rozumiane wąsko jako "przyczyny spowodowane przez pracodawcę" czy "przyczyny zawinione przez pracodawcę". Orzecznictwo przesądza ponadto, jak rozumieć pojęcie „gotowości do pracy” (zob. np. wyrok SN z 14.12.2009 r., I PK 115/09, LEX nr 577683). W tym zakresie jako cechy charakterystyczne gotowości pracownika do wykonywania pracy wskazuje się na: 1) zamiar wykonywania pracy, 2) faktyczną zdolność do świadczenia pracy, 3) uzewnętrznienie gotowości do wykonywania pracy oraz 4) pozostawanie w dyspozycji pracodawcy.

Uzewnętrznienie gotowości do pracy określa się w orzecznictwie jako zgłoszenie pracodawcy gotowości niezwłocznego podjęcia pracy. Może ono być wyrażone przez każde zachowanie pracownika, manifestujące w dostateczny sposób jego zamiar kontynuacji stosunku pracy - a więc zarówno pisemnie, ustnie, jak też przez każde inne zachowanie objawiające wobec pracodawcy wolę pracownika w dostateczny sposób. Może to więc nastąpić, między innymi, w bezpośrednich rozmowach z pracodawcą, przez telefoniczne pytanie pracodawcy o możliwość wykonywania pracy lub zadeklarowanie jej gotowości i pozostawienie pracodawcy informacji o sposobie komunikowania się, czy wreszcie korespondencyjnie (listy, e-maile, SMS-y). W określonych okolicznościach uzewnętrznienie gotowości do pracy może też polegać na powiadomieniu o zmianie adresu, miejscu pobytu, zmianie numeru telefonu itp.

Ta część rozważań przesądza pierwszą fundamentalną kwestię. W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty nauczycielom oraz pracownikom administracji i obsługi pozostającym w gotowości do pracy przysługuje wynagrodzenie ustalone na podstawie kodeksu pracy (art. 81 § 1). W powyższym kontekście za rzecz oczywistą należy uznać, że dyrektorzy szkół nie odpowiadają za tempo i sposób rozwoju epidemii koronawirusa, jak również nie mają oni bezpośrednio wpływu na decyzje podejmowane w resorcie edukacji. Nie mniej jednak to na szkole, jako pracodawcy, spoczywa obowiązek prawidłowej organizacji pracy i umożliwienie nauczycielom realizacji godzin dydaktycznych.

3. Wynagrodzenie nauczycieli za czas niewykonywania pracy

Pojęcie wynagrodzenia za pracę nie jest w sposób jednolity i konsekwentny określone w przepisach prawa pracy, a kodeks pracy nie zawiera definicji tego pojęcia. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1986 r. (III PZP 42/86, LEX nr 12980), stanowiącej zasadę prawną, przyjęto, że *„Wynagrodzenie wynikające z osobistego zaszeregowania, o którym mowa w przepisach objętych pytaniem, to ekwiwalent zakładu pracy na rzecz pracownika za to, że pracownik jest gotów do świadczenia pracy, a doznaje przeszkód ze strony zakładu pracy, za to, że nastąpił niezawiniony przez pracownika przestój, w czasie którego pracownik jest do dyspozycji zakładu pracy, za to, że pracownik, pełniąc dyżur w zakładzie, poświęca swój wolny czas w interesie zakładu pracy, i wreszcie za zwiększony indywidualny wkład pracy polegający na pracy nadliczbowej.”*

Sąd Najwyższy w cytowanym orzeczeniu zwraca dodatkowo uwagę na fakt, że powstanie prawa podmiotowego do dodatku funkcyjnego nie jest uzależnione - jak to ma miejsce przy innych dodatkach - od dopełnienia przez pracownika dodatkowych przesłanek. Sama okoliczność powierzenia pracownikowi określonej funkcji uzasadnia jego prawo nie tylko do wynagrodzenia zasadniczego, związanego z jego wykonywaniem, lecz również do dodatku funkcyjnego, jeżeli obowiązujące przepisy przewidują dla tego stanowiska dodatek funkcyjny.

W tym kontekście należy podkreślić, że wynagrodzenie zasadnicze stanowi jedynie część skomplikowanego systemu płac nauczycieli. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 KN wynagrodzenie nauczycieli składa się ponadto z:

- dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy;
- wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w tym odpraw (np. emerytalnych, z tytułu rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach przewidzianych w Karcie Nauczyciela), nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego z wyjątkiem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz dodatku wiejskiego.

Dodatek za wysługę lat przysługuje nauczycielom w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20%

wynagrodzenia zasadniczego. Tym samym nauczyciel w przypadku zamknięcia szkoły nie powinien utracić prawa do dodatku za wysługę lat, albowiem wskazany składnik wynagrodzenia nie jest bezpośrednio związany z jego faktycznie wykonywaną pracą, lecz z ogólnym stażem pracy. Składnik ten jest ponadto określony stawką miesięczną, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 33 ust. 1 KN.

Dodatek motywacyjny jest dodatkiem odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Paragraf 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 416) wymienia ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Organ prowadzący szkołę lub placówkę, będący jednostką samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), określa natomiast w drodze regulaminu szczegółowe zasady i uwarunkowania jego wypłacenia.

Istnieje wobec powyższego podstawa prawna do określenia dodatku motywacyjnego stawką miesięczną, zgodnie z delegacją zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 1 KN i tym samym do uwzględnienia tego składnika wynagrodzenia w płacy nauczyciela za okres zawieszenia zajęć edukacyjnych.

Dodatek funkcyjny przysługuje nauczycielowi oddzielnie za każdą sprawowaną funkcję czy zajmowane stanowisko. Jak było to już podkreślane w niniejszym opracowaniu, nauczyciel nie traci prawa do dodatku funkcyjnego za czas zawieszenia zajęć w szkole, albowiem wskazany składnik wynagrodzenia przysługuje za pracę poza nauczaniem określonego przedmiotu (w tym kontekście zob. wyrok SN z 25.04.1985, I PRN 28/85, LEX nr 12893).

Dodatek za warunki pracy przysługuje nauczycielowi pracującemu w trudnych lub uciążliwych warunkach. Wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania dodatku, zawiera rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

Ze względu na decyzję o ograniczeniu funkcjonowania szkół i przedszkoli, nie istnieje realna możliwość wykonywania pracy we wskazanych uwarunkowaniach i jest to jednoznaczne z brakiem prawa do tego elementu wynagrodzenia w okresie zamknięcia szkół z powodu epidemii koronawirusa.

Przez **godzinę ponadwymiarową** rozumie się przydzieloną nauczycielowi godzinę zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych. Zagadnienie płatności za nieprzepracowane godziny ponadwymiarowe nie zostało uregulowane w przepisach ustawy Karty Nauczyciela. Nie ma również podstaw prawnych, aby kwestia ta była ustalana w regulaminach wynagradzania, tworzonych w oparciu o art. 30 ust. 6 pkt 2 KN, z uwagi na fakt, iż

stanowiłoby to wyjście przez organ prowadzący szkołę poza wytyczne rangi ustawowej, a to stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 24.06. 2008 r., II SA/Ol 329/08, LEX nr 519111).

W tym stanie rzeczy należy szczególną uwagę zwrócić na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 1987 r. w sprawie o sygn. akt III PZP 29/87 (LEX nr 13053). Wskazuje ona jednoznacznie, że nauczyciel traci prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe tylko wtedy, gdy ich nieodbycie nastąpiło z przyczyn leżących po jego stronie. Zachowuje natomiast prawo do wynagrodzenia za takie godziny, których nieodbycie nastąpiło z przyczyn wprost zależnych od szkoły, jak również od niej niezależnych. W uzasadnieniu cytowanego orzeczenia podniesiono ponadto, że *„bez znaczenia prawnego dla oceny zachowania przez nauczyciela prawa do wynagrodzenia za nieodbyte godziny ponadwymiarowe z przyczyn leżących po stronie szkoły jest ewentualne uprzedzenie nauczyciela o przyczynach uniemożliwiających odbycie tych godzin, i to z dwóch podstawowych przyczyn: po pierwsze uprzedzenie takie byłoby czynnością przerzucającą na nauczyciela ryzyko prowadzenia szkoły, a po drugie w praktyce prowadziło do pozbawienia nauczyciela prawa do wynagrodzenia za nieodbyte godziny ponadwymiarowe nawet, a może przede wszystkim, z przyczyn zawinionych przez szkołę, która zawsze może powiadomić nauczyciela o przeszkodzie odbycia godzin ponadwymiarowych.”*

Z powyższą wykładnią koresponduje stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 29.10.2019 r., które w odpowiedzi na pismo zastępcy prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o nr BE-WKO.2000.50.2019.PDA, dotyczące rozliczania czasu pracy oraz wynagrodzenia nauczycieli uczestniczących w kilkudniowych imprezach wyjazdowych z uczniami, wyraziło pogląd, zgodnie z którym *„nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, które zostały mu przydzielone w arkuszu organizacyjnym szkoły, gdy niezrealizowanie tych godzin nastąpi na skutek nieodbycia się zajęć lekcyjnych w związku z wycieczką szkolną. Brak możliwości realizacji przydzielonych nauczycielowi godzin ponadwymiarowych wynika bowiem z przyczyny leżącej po stronie szkoły, zatem w świetle art. 81 § 1 Kodeksu pracy nauczyciel zachowuje prawo do wynagrodzenia za te godziny.”* Warto zaznaczyć, że MEN prezentuje taki punkt widzenia w kontekście zaplanowanej z wyprzedzeniem imprezy wyjazdowej.

Dodatek wiejski w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego przysługuje pracownikowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców. Nauczycielski dodatek wiejski to dodatek socjalny, który nie wchodzi w skład wynagrodzenia nauczycieli zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 KN, a zatem nie ma podstaw do jego zmniejszenia w okresie epidemii.

4. Wynagrodzenie pracowników administracji i obsługi za czas niewykonywania pracy

Na zasadzie wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe status prawny pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach

i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy o pracownikach samorządowych.

W kontekście zamkniętych z powodu epidemii koronawirusa szkół do pracowników administracji i obsługi, na analogicznych zasadach jak w przypadku do nauczycieli, zastosowanie znajdzie przepis art. 81 § 1 kodeksu pracy. Podstawą prawną takiego stwierdzenia jest art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który w sprawach nieuregulowanych nakazuje stosować odpowiednio przepisy kodeksu pracy.

Wykaz stanowisk pracowniczych, a także zasady wynagradzania pracowników samorządowych określa szczegółowo wydane na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ponadto na podstawie art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych pracodawcy zostali zobowiązani do określenia w drodze regulaminu wynagradzania:

- 1) wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych;
- 2) szczegółowych warunków wynagradzania, w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego

oraz fakultatywnie do ustalenia:

- 1) warunków przyznawania oraz warunków i sposobu wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa;
- 2) warunków i sposobu przyznawania dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego.

Tym samym w wyniku przyjętej idei decentralizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, kierownik jednostki w regulaminie wynagradzania może ustalać w sposób autonomiczny szczegółowy sposób i warunki wynagradzania pracowników administracji i obsługi. W tym miejscu należy podkreślić, iż ustalenie wynagrodzenia na poziomie 60% za okres niewykonywania pracy, jak stanowi o tym wielokrotnie cytowany 81 § 1 k.p., jest możliwe tylko i wyłącznie, gdy podstawowy składnik wynagrodzenia w ogóle nie zostanie wyodrębniony w regulaminie pracy. Taką sytuację w przypadku pracowników samorządowych należy postrzegać w kategorii daleko idącej abstrakcji, albowiem ustalenie stawek wynagrodzenia stanowi konieczną treść przytoczonych powyżej przepisów płacowych.

III. Podsumowanie

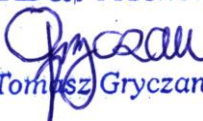
Nauczycielom za cały okres reorganizacji zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, spowodowany przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, należy się pełne wynagrodzenie z wyjątkiem dodatku za warunki pracy.

Bez znaczenia dla tego stanowiska pozostaje, jak w danej placówce oświatowej rzeczona reorganizacja przebiegała, np. kształcenie młodzieży odbywało się na odległość, nauczyciele byli zwolnieni do domu bez zobowiązania do wykonywania pracy czy też wspomniani pracownicy pełnili dyżury w pokojach nauczycielskich.

Ocena zasadności podejmowanych decyzji przez dyrektora szkoły w tym zakresie pozostaje w gestii organu prowadzącego szkołę oraz nadzoru pedagogicznego. Szkoła bowiem, a nie nauczyciel, odpowiada za prawidłową organizację pracy i na niej spoczywa obowiązek umożliwienia nauczycielowi realizacji godzin pracy zgodnie z planem pracy dydaktycznej. Z punktu widzenia prawa pracy ważne jest jedynie to, aby nauczyciel w okresie walki z epidemią był faktycznie zdolny do świadczenia pracy oraz uzewnętrznął gotowość do jej wykonywania.

Zawieszenie prowadzenia zajęć edukacyjnych nie wpływa bezpośrednio na pracę wykonywaną przez pracowników administracji i obsługi szkolnej. Za ten okres otrzymują oni takie samo wynagrodzenie, jak gdyby w szkole odbywały się normalne lekcje. Jedynie w przypadku decyzji dyrektora o całkowitym zamknięciu placówki oświatowej, zastosowanie znajdują przepisy art. 81 § 1 k.p. Wówczas pracownikom tym za czas niewykonywania pracy, jeżeli byli gotowi do jej wykonywania, przysługuje pełne wynagrodzenie, wynikające z ich osobistego zaszeregowania określonego stawką godzinową lub miesięczną.

RADCA PRAWNY


Tomasz Gryczan