

ZESPOŁ SZKÓŁ TECHNICZNYCH  
im. Gen. J. Prądzyńskiego  
16-300 Augustów  
ul. Tytoniowa 6, tel. 643-28-29

WA  
WK / 05.05.20

Augustów, dnia 27 kwietnia 2020 r.

ZST.0910.3.2020



**Kolegium Regionalnej  
Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku**

za pośrednictwem

**Prezesa  
Regionalnej  
Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku**

**ZASTRZEŻENIA**

**do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku nr RIO.V.6002-1/20 z dnia 14.04.2020 r.**

W dniu 16 kwietnia 2020 r. otrzymałem wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku nr RIO.V.6002-1/20 z dnia 14.04.2020 r. po dokonaniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie za 2019 rok. Po zapoznaniu się z jego treścią wnoszę zastrzeżenia dotyczące zarzutu niedokonania potrąceń z wynagrodzeń nauczycieli za okres strajku.

Podstawą dokonania przeze mnie zapłaty wynagrodzenia za czas strajku było porozumienie zawarte w dniu 2 maja 2019 r. między pracodawcą, tj. Dyrektorem Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie a związkiem zawodowym reprezentującym strajkujących nauczycieli tj. Zarządem Oddziału ZNP w Augustowie w kwestii wypłaty wynagrodzenia za czas strajku. Porozumienie to jest źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu pracy i stanowi tytuł prawny do dokonania wydatku ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (dalej jako: „u.r.s.z.”) w okresie strajku zorganizowanego zgodnie z przepisami ustawy pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Brak wypłaty wynagrodzenia jest wynikiem nie tylko regulacji ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 23 ust. 2), ale również jest odzwierciedleniem zasady określonej z art. 80 k.p., który stanowi, że wynagrodzenie przysługuje jedynie za pracę wykonaną, a za czas

niewykonywania pracy wynagrodzenie przysługuje tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Jednak zgodnie z treścią art. 9 § 1 k.p, przez prawo pracy należy rozumieć przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Jednocześnie z treści art. 9 § 2 k.p. wynika zasada, że postanowienia porozumień nie mogą być mniej korzystne niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Mając na uwadze powyższe, dyspozycję art. 80 k.p. należy rozumieć w ten sposób, że wynagrodzenie za pracę niewykonaną się nie należy, jeżeli przepisy takiego prawa nie ustanawiają, co skutkuje po stronie pracownika brakiem roszczenia o wypłatę wynagrodzenia. Podobna zasada występuje na gruncie art. 23 ust. 2 u.r.s.z. – pracownik za okres strajku nie może żądać od pracodawcy wynagrodzenia. Natomiast nie oznacza to, że pracodawca nie może dobrowolnie, na zasadzie porozumienia, zapewnić pracownikowi wynagrodzenie nawet w sytuacji, kiedy zgodnie z ustawą, takie prawo pracownikowi nie przysługuje. Możliwość korzystniejszego ukształtowania warunków pracy i płacy niż określone ustawą, jest podstawową zasadą obowiązującą w polskim prawie pracy.

W doktrynie prawa pracy przyjęto wykładnię, że porozumienia strajkowe lub postrajkowe mają wymagane w art. 9 § 1 k.p. oparcie ustawowe (Baran Krzysztof W. (red.), Kodeks pracy. Komentarz, wyd. IV, WKP 2018), a wynika ona *per analogiam* z art. 9 i art. 14 u.r.s.z., a także z innych uregulowań – tj. art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, art. 4 Konwencji MOP nr 98 oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Jaśkowski Kazimierz, Maniewska Eliza, Kodeks pracy. Komentarz, wyd. XI, WKP 2019). Podobna wykładnia znajduje się także w orzeczeniach Sądu Najwyższego (Wyrok Sądu Najwyższego z 8 dnia lipca 2014 r., I PK 312/13, M.P.Pr.2014/11/562, LEX nr 1493234, podobnie: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2014 r., I PK 14/14, LEX nr 1500661).

Porozumienia zbiorowe mogą zostać zawarte na każdym etapie trwania sporu, również w czasie lub na zakończenie strajku bądź akcji protestacyjnej, i stosownie do okoliczności zaistniałych w konkretnym sporze będą one miały przymiot porozumienia koncyliacyjnego w rozumieniu art. 9 ustawy z 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, jeśli do ich zawarcia doszło w toku bezpośrednich rokowań stron, albo porozumienia mediacyjnego z art.

14 tej ustawy, gdy zawarte zostały z udziałem mediatora. W obu przypadkach porozumienia te mają oparcie w ustawie w rozumieniu art. 9 § 1 k.p.

Należy zatem stanowczo stwierdzić, iż porozumienia zbiorowe, w tym porozumienia strajkowe i postrajkowe są nie tylko dopuszczalne na gruncie prawa pracy, ale i stanowią źródło prawa pracy. W tym zakresie mieścić się będą także porozumienia regulujące w sposób korzystniejszy od przepisów ustawowych kwestie utrzymania prawa do wynagradzania pracowników biorących udział w strajku. Porozumienia takie mogą być zawierane jako że są korzystniejsze niż przepisy prawa pracy, a tak zawarte stanowią źródło prawa pracy skutkujące w zakresie indywidualnych stosunków pracy (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2000 r., I PKN 674/99, OSNP 2001/22/664, M.Prawn. 2000/11/681, OSNP-wkł. 2000/20/3, LEX nr 42382). Natomiast porozumienie postrajkowe w zakresie utrzymania prawa do wynagrodzenia za okres strajku zawierane jest między związkiem zawodowym prowadzącym spór zbiorowy a pracodawcą (szkołą) reprezentowaną przez dyrektora.

Podsumowując, porozumienie zawarte w dniu 2 maja 2019 r. między Dyrektorem Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie a Zarządem Oddziału ZNP w Augustowie reprezentowanym przez Prezesa Oddziału ZNP w Augustowie stanowi zatem źródło prawa pracy i podstawę do wypłaty wynagrodzenia dla nauczycieli za czas strajku.

Dodatkowo pragnę podkreślić, iż w czasie podejmowania decyzji o wypłacie wynagrodzeń nauczycielom za czas strajku posiłkowano się opiniami prawnymi i potwierdzającym stanowisko dyrektora szkoły (m.in. opinia prawna dr Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, Fundacja Batorego, opinia prawna adw. dr Artura Rycaka, opublikowana w Rzeczypospolitej, opinia prawna r.pr. Marcina Bogdana – prawnika organu prowadzącego szkołę - Powiatu Augustowskiego). W załączeniu przekazuję w/w opinie prawne.

Ponadto, z wcześniejszych rozmów ze strajkującymi nauczycielami wynikało, że nauczyciele nie przystąpią do klasyfikacji uczniów klas maturalnych, w związku z tym, istniała realna groźba niesklasyfikowania uczniów klas maturalnych i tym samym nie dopuszczenia ich do egzaminu maturalnego, a w konsekwencji nie przeprowadzenie egzaminów maturalnych. Rada pedagogiczna zaplanowana na dzień 17.04.2020 r. nie odbyła się, gdyż zabrakło quorum. Dopiero po moich rozmowach ze strajkującym nauczycielami i zapowiedziami nauczycieli, że dopóki nie podpiszę ze związkami zawodowymi porozumienia o wypłacie wynagrodzeń nauczyciele nie przystąpią do klasyfikacji uczniów.

Działając w wyższej konieczności i mając na uwadze dobro młodzieży maturalnej, zgodziłem się na podpisanie porozumienia, które w mojej ocenie stanowi akt prawny.

Formułując niniejsze zastrzeżenia zwracam się z wnioskiem o odstąpienie od zalecenia określonego w punkcie 8 tj. *„Wystąpienia do nauczycieli Zespołu o zwrot kwot wynagrodzenia nienależnie im wypłacanego za czas strajku w łącznej wysokości 35.869,82 zł. W przypadku niedokonania przez nauczycieli zwrotu wyrównanie przez Pana Dyrektora szkody wynikłej z wypłacenia nauczycielom wynagrodzenia wbrew przepisom powołanym w części opisowej wystąpienia.”*

Załączniki:

1. Opinia prawna dr Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, Fundacja Batorego.
2. Opinia prawna adw. dr Artura Rycaka, opublikowana w Rzeczpospolitej.
3. Opinia prawna r.pr. Marcina Bogdana – prawnika organu prowadzącego szkołę - Powiatu Augustowskiego.

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Augustowskiego

DYREKTOR  
ZESPOŁU SZKÓŁ TECHNICZNYCH  
w Augustowie  
*M. Oleksy*  
mgr Maciej Oleksy





IM. STEFANA

FUNDACJA  
BATOREGO

forumIdei

## Czy samorządy mogą wypłacać nauczycielom wynagrodzenia za czas strajku?

Dawid Sześciło  
Bartosz Wilk

### Podsumowanie

W związku z trwającym strajkiem nauczycieli wiceminister finansów Marian Banaś ostrzegł samorządy przed wypłacaniem nauczycielom wynagrodzeń za okres udziału w strajku. Jak wskazano w komunikacie<sup>1</sup> resortu finansów: „Jeżeli jakiś samorząd chce rekompensować wstecznie wynagrodzenie potrącone za okres strajku, to jest to niezgodne z obowiązującymi przepisami. Nie ma możliwości ani wstecznie, ani następczo zapłacić za czas strajku”. Takie stanowisko bazuje na treści art. 32 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, który przewiduje, że: „W okresie strajku zorganizowanego zgodnie z przepisami ustawy pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia”.

Sprawa nie jest jednak tak prosta, jak chciałoby ją widzieć Ministerstwo Finansów. Istnieje ścieżka prawna umożliwiająca samorządom wypłatę wynagrodzeń za czas strajku. Wystarczy, że porozumienia postrajkowe, które zostaną zawarte na zakończenie trwających sporów z dyrektorami placówek

<sup>1</sup> [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/190599/MF-i-RIO-o-strajku--Refundacja-wynagrodzenia-pracownikow-za-okres-strajku-jest-bezprawna](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/190599/MF-i-RIO-o-strajku--Refundacja-wynagrodzenia-pracownikow-za-okres-strajku-jest-bezprawna).

oświatowych<sup>2</sup>, będą zawierać takie postanowienia. Bezzasadne są również wysyłane pod adresem samorządów ostrzeżenia, że takie działania będą skutkowały odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Opinie, a raczej przestrogi i naciski ze strony władzy centralnej przy okazji dyskusji na ten temat stanowią również nieuzasadnioną ingerencję w organizatorską samodzielność samorządów. Samorzady, w granicach obowiązującego prawa, samodzielnie decydują o sposobie realizacji swojej misji, a organy administracji rządowej powinny powstrzymać się od kierowania pod ich adresem stanowisk próbujących narzucić określoną interpretację przepisów prawa. Takie uwagi są nie na miejscu również dlatego, że już od kilkunastu lat kolejne rządy nie realizują konstytucyjnego obowiązku zapewnienia samorządom odpowiednich środków na finansowanie oświaty. Środki przekazywane obecnie w ramach subwencji oświatowej nie wystarczają nawet na pokrycie kosztów nauczycielskich wynagrodzeń<sup>3</sup>.

## Analiza

Strajk nauczycieli stał się przedmiotem sporu w relacji rząd – samorząd. Postulaty protestujących są skierowane do władzy centralnej, gdyż oczekuje się podniesienia kwoty bazowej wynagrodzeń dla nauczycieli. Z drugiej strony, pracodawcą nauczycieli nie jest rząd, tylko najczęściej funkcję tę pełnią szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Te zaś zaczęły poszukiwać możliwości wynagrodzenia nauczycielom uszczerbku finansowego, który mogą ponieść w wyniku protestu. W doniesieniach medialnych można spotkać się z obietnicami prezydentów miast popierających protest, że portfele nauczycieli nie odczują strajku, gdyż zostaną wypłacone dodatki motywacyjne lub nagrody, na wypłacanie których ma wpływ samorząd (dyrektor)<sup>4</sup>. Wiąże się to też niekiedy z postulatami radnych, żeby pozostawić środki na wynagrodzenia w budżetach placówek i przeznaczyć te pieniądze na nagrody oraz dodatki motywacyjne<sup>5</sup>.

Z jednej strony, samorządowcy poszukują możliwości wypłaty wynagrodzenia za czas strajku, w tym poprzez zwiększenie dodatków motywacyjnych lub przyznanie nagród, z drugiej zaś strony można usłyszeć głos strony rządowej, że jest to niedopuszczalne („za czas strajku wynagrodzenie nie przysługuje”) i grozi naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Niniejsze opracowanie poddaje analizie metody rozwiązania zagadnienia szeroko pojętego wynagrodzenia nauczycieli za czas strajku, przy czym wzięto pod uwagę kluczowe punkty odniesienia: istotę samorządu terytorialnego, charakter subwencji oraz gwarancyjny charakter regulacji prawa pracy.

2 Spór zbiorowy, choć ma charakter „ponadzakładowy”, to w istocie przebiega pomiędzy dyrektorem szkoły a organizacją związkową działającą na terenie tejże placówki. Paragraf 1 uchwały Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego nr 1/2019 ZG ZNP z 10 stycznia 2019 roku w sprawie sporu zbiorowego przewiduje rozpoczęcie procedury zmierzającej do wszczęcia sporu zbiorowego „ze szkołami i placówkami objętymi działaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego”, a zarazem zobowiązuje oddziały ZNP do wystąpienia do tychże pracodawców z żądaniem podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli (<https://znp.edu.pl/dokumenty/uchwala-nr-1-2019-zg-znp-z-dnia-10-stycznia-2019-r/>).

3 Według raportu Związku Miast Polskich subwencja pokrywa tylko 85% wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (ZMP, *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018*, Warszawa 2019). Rząd nie przedstawił dotychczas żadnych wycień podważających rzetelność danych ZMP.

4 <https://dzienniklodzki.pl/wladze-lodzi-nie-utna-pensji-nauczycielom-za-strajk-prezydent-hanna-zdanowska-jest-z-nimi-calym-sercem/ar/14006939>.

5 Tak *per exemplum* radna Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ([http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/system/obj/25239\\_Interpelacja\\_nr\\_114.pdf](http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/system/obj/25239_Interpelacja_nr_114.pdf)).

## Dopuszczalność wypłaty wynagrodzenia na czas strajku

Kluczowe znaczenie ma wykładnia art. 23 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>6</sup>. Przepis ten stanowi o tym, że:

- Udział pracownika w strajku zorganizowanym zgodnie z przepisami ustawy nie stanowi naruszenia obowiązków pracowniczych.
- W okresie strajku zorganizowanego zgodnie z przepisami ustawy pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Okres przerwy w wykonywaniu pracy wlicza się do okresu zatrudnienia w zakładzie pracy.

Tezę o tym, że przepis ten formułuje zakaz wypłacania wynagrodzenia za czas strajku, wyraziła m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie<sup>7</sup>. Autor pisma skonstatował, że wskazany przepis art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych „jednoznacznie przesądza, że nie jest dopuszczalna wypłata wynagrodzenia za czas strajku tym pracownikom, którzy uczestniczyli w akcji strajkowej”. Dalej wskazano, że z dobrowolności uczestnictwa w strajku wynika, że osoby decydujące się na ten krok muszą się liczyć z utratą wynagrodzenia. W końcu skonstatowano, że „podmiot wydatkujący środki publiczne jest zobowiązany do ścisłego przestrzegania przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków stanowi czyn będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności z tego tytułu”.

Wskazany przepis ma charakter gwarancyjny, bowiem z jednej strony – co do zasady – nieświadczanie pracy powoduje naruszenie obowiązków pracowniczych, a z drugiej strony, może wiązać się z innymi negatywnymi skutkami rzutującymi na uprawnienia pracownicze. Korzyści art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych polegają na tym, że „jedynie”, co może ucierpieć, to fakt otrzymywania wynagrodzenia. Dlatego też kluczową okolicznością jest to, czy strajk jest legalny, czy nie<sup>8</sup>.

**Podkreśla się, że nie tyle zakazane jest wypłacanie pracownikowi wynagrodzenia za czas strajku, ile pracownik nie ma prawa do wynagrodzenia za ten czas (nie może się zatem domagać, np. na drodze sądowej, zapłaty niewypłaconego wynagrodzenia). Zarazem wskazuje się, że pracodawca, w porozumieniu kończącym strajk, może jednak zobowiązać się do wypłaty tego wynagrodzenia<sup>9</sup>.**

W doktrynie prawa pracy rozważano, czy np. porozumienie kończące strajk stanowi źródło zbiorowego prawa pracy, czy nie. Wątpliwości wynikały z faktu, że Kodeks pracy wprost nie wymienia tego rodzaju porozumienia. Jednak w orzecznictwie wskazuje się, że porozumienie zbiorowe będzie źródłem prawa pracy, także wtedy, gdy nie wynika z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kluczową okolicznością jest zaś to, żeby regulowało prawa i obowiązki stron stosunku pracy<sup>10</sup>.

6 Ustawa z 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

7 Pismo Prezesa RIO w Krakowie z 9 kwietnia 2019 roku, WIAS-710/27/19.

8 K.W. Baran, D. Książek, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 455–456.

9 T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 628–629.

10 Wyrok SN z 6 lutego 2006 roku, III PK 114/05, wyrok SN z 24 września 2013 roku, III PK 88/12, J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych jako metody rozwiązywania sporów zbiorowych*, Warszawa 2013, s. 157–158.



Wskazuje się wprost, że porozumienie podpisane w wyniku strajku (tzw. porozumienie postrajkowe), jeżeli reguluje prawa i obowiązki stron stosunku pracy, będzie źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu pracy<sup>11</sup>. Ma to istotne znaczenie m.in. dlatego, że pracownicy mogą dochodzić roszczeń wynikających z różnych źródeł prawa pracy, w tym z owego porozumienia. Przede wszystkim zaś uznanie porozumienia postrajkowego za źródło prawa pracy wiąże się z koniecznością stosowania art. 9 § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. To zaś oznacza, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego (m.in. ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych) pełnią funkcję gwarancyjną dla pracownika, nie wykluczając możliwości uregulowania poruszonych w nim kwestii w sposób bardziej korzystny. Na okoliczność tę trafnie zwrócił zresztą uwagę Związek Nauczycielstwa Polskiego<sup>12</sup>. Gdyby miało dojść do zakończenia strajku, należałoby zadbać na poziomie samorządów (w istocie spór zbiorowy obydwu się na poziomie poszczególnych szkół) o zawarcie stosownych porozumień obejmujących wypłatę wynagrodzenia za czas strajku.

## Swoboda organizatorska jednostek samorządu terytorialnego

W przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego należy wskazać także na inną – obok reguł prawa pracy – zasadę, którą jest swoboda organizatorska jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza ona, że o ile obowiązkiem samorządów jest wykonywanie zadań publicznych (w tym z zakresu edukacji), o tyle każdy z samorządów ma możliwość określenia sposobu realizowania tychże zadań. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne, a wydatków w tym zakresie dokonują we własnym imieniu i na własny rachunek. Swoboda finansowa samorządu doznaje ograniczeń wskutek decyzji ustawodawcy, m.in. poprzez wykorzystywanie przez niego instrumentu dotacji celowej. W istocie subwencja ogólna w części oświatowej przypomina pod pewnymi względami dotację (obowiązek wydatkowania tych środków na oświatę)<sup>13</sup>, to w dalszej mierze do kompetencji władz samorządowych należy określenie konkretnego przeznaczenia tych środków.

Owa swoboda oczywiście doznaje ograniczenia w przypadkach, gdy określony obszar jest uregulowany przez ustawodawcę. W sferze oświaty ograniczenia obejmują m.in. kształtowanie stanowisk nauczycielskich czy zasady awansu (stosownie do regulacji Karty Nauczyciela). Jednak kwestia wypłaty wynagrodzenia za czas strajku, jako możliwa do uregulowania w sposób bardziej korzystny w porozumieniu zbiorowym, nie jest wyłączona spod swobody organizatorskiej samorządu. **Swobody tej nie ogranicza zwłaszcza art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, gdyż – wbrew powszechnemu przekonaniu nagłaśnianemu przez stronę rządową w mediach – nie stanowi zakazu wynagradzania pracowników za czas strajku. Samorządy kształtując swoje zobowiązania wobec nauczycieli w porozumieniach postrajkowych, korzystać będą właśnie ze swojej swobody organizatorskiej, która oznacza w tym wypadku, że organy administracji rządowej nie posiadają mandatu do wiążącego określenia czy narzucenia samorządom, co w treści tych porozumień może się znaleźć.**

## Czy możliwe jest „ukaranie” samorządów?

Rozważyć należy za to, czy samorządy mogą zostać „ukarane” przez władzę centralną za wypłacanie wynagrodzeń za czas strajku. Finansowanie oświaty w gminach odbywa się za pomocą części oświato-

11 J. Żołyński, *Strajk i inne rodzaje akcji protestacyjnych...*, dz.cyt., s. 158–159.

12 Pismo Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego z 10 kwietnia 2019 roku (BP/079/23/ŁP/19), <https://znp.edu.pl/assets/uploads/2019/04/Wynagrodzenie-za-okres-strajku- stanowisko-ZNP.pdf>.

13 J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014, s. 17.

wej subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa. Minister właściwy ds. oświaty i wychowania dokonuje podziału powyżej wskazanej części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Z kolei szczegółowe zasady podziału określone są w rozporządzeniu, w którym uwzględnia się typy i rodzaje szkół oraz placówek, liczbę uczniów, a także stopnie awansu nauczycieli, wynikające z danych z systemu informacji oświatowej<sup>14</sup>. Zatem władza w zakresie podziału subwencji w części oświatowej należy do ministra, który nie tylko określa ogólne ramy dokonywania podziału (zasięgając przy tym opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego), ale także sam dokonuje tego podziału.

Jednakże warto pamiętać, że podział subwencji jest dokonywany na kolejny rok, czyli ma zapewnić możliwości wykonywania zadań publicznych na bieżąco. Trudno też wyobrazić sobie, w jaki sposób gminy mogłyby odczuć konsekwencje ewentualnego politycznie motywowanego podziału subwencji. Z uwagi na masowość strajku, a zarazem niejednorodność w samych poszczególnych samorządach, podział subwencji dokonywany przez ministra nie stwarza zagrożenia „ukarania” samorządów.

**Mechanizm finansowania oświaty za pomocą subwencji przewiduje zasady zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej, gdy jest „wyższa od należnej”<sup>15</sup>, jednak – jak wskazano powyżej – nie ma podstawy do zmniejszenia tejże subwencji z powodu strajku nauczycieli. Zatem nie ma podstaw do żądania od samorządu zwrotu subwencji.**

## Wypłata nagród lub zwiększonego dodatku motywacyjnego

Składnikiem wynagrodzenia nauczycieli są – obok wynagrodzenia zasadniczego, dodatków: za wysługę lat, funkcyjnego za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – dodatek motywacyjny oraz nagrody<sup>16</sup>. Wynagrodzenie zasadnicze zależy od stopnia awansu zawodowego nauczyciela, a relacje wynagrodzeń na poszczególnych stopniach reguluje Karta Nauczyciela. Wysokość wynagrodzeń (opartych o kwotę bazową wynagrodzenia zasadniczego) może być przez samorządy zwiększana, co jednak jest finansowane ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie i wskazuje, że należą do nich rozmaite osiągnięcia w procesie dydaktycznym oraz wychowawczym<sup>18</sup>. Wysokość dodatków (m.in. motywacyjnego) określa prowadzący szkołę organ będący jednostką samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Zwykle jednostki samorządu terytorialnego określają kwotowo, jaką wysokość dodatku motywacyjnego miesięcznie planuje się w przeznaczeniu na jeden etat<sup>20</sup>. W tychże regulacjach wyszczególnia się okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez dyrektora szkoły przy przyznawaniu do-

14 Art. 28 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U., 2018, poz. 1530 ze zm.). Zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2018 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019.

15 Art. 37 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

16 Art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela.

17 Art. 30 ust. 10 Karty Nauczyciela.

18 Paragraf 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

19 Art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

20 Np. w Warszawie jest to 600 zł miesięcznie na jeden etat (§ 8 ust. 1 uchwały nr LXXIII/1966/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 30 sierpnia 2018 roku w sprawie regulaminu dotyczącego niektórych zasad wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez m.st. Warszawę).



datku motywacyjnego, oraz okres, na jaki jest przyznawany. Najczęściej liczą się tu osiągnięcia dydaktyczne, zaangażowanie w życie szkoły, udział w różnych projektach, grupach czy zespołach. Nagrody z kolei tym różnią się od dodatku motywacyjnego, że nie są przyznawane okresowo, ale jednorazowo, w przypadku osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych.

Zatem tak, jak wynagrodzenie zasadnicze zależne jest od stopnia awansu, dodatek funkcyjny od pełnionej funkcji, dodatek za pracę w trudnych warunkach – od tychże warunków, dodatek za wysługę lat – za długość pracy, *etc.*, tak dodatek motywacyjny związany jest osiągnięciami – określonymi bardziej szczegółowo w aktach przyjmowanych przez samorząd. Biorąc to pod uwagę, nie rekomendujemy wykorzystania tej formy prawnej do wypłacenia nauczycielom kwot odpowiadających utraconym z tytułu strajku wynagrodzeniom.

## Wypłata wynagrodzenia za czas strajku a dyscyplina finansów publicznych

Przytoczone na wstępie pismo RIO w Krakowie sugerowało, że wypłacenie nauczycielom wynagrodzenia za czas strajku może zostać potraktowane jako czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisem, którego zastosowanie warto rozważyć, jest art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>21</sup>. Stanowi on, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Charakter subwencji (w tym subwencji ogólnej w części oświatowej) polega na centralizacji w sferze dochodowej, zaś decentralizacji w sferze wydatkowej, co oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego mają swobodę w zakresie kierunków jej rozdysponowania<sup>22</sup>. Z istoty subwencji wynika, że nie jest ona przeznaczana na określone wydatki (tak jak dotacja), tylko wydatkowana w określonym obszarze (tutaj: oświaty). Zatem **nie sposób przyjąć, że wydatkowanie środków z subwencji na rzecz finansowania oświaty w czasie strajku stanowiłoby sprzeniewierzenie się zasadom dokonywania tych wydatków, które – jak wskazano wyżej – nie regulują tej kwestii.**

Część oświatowa subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego stała się przedmiotem praktyki orzeczniczej organów orzekających w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednak ukarane czyny polegały na wykorzystaniu środków, które są dochodami roku następnego<sup>23</sup>. To też podkreśla granice swobody jednostek samorządu terytorialnego w wydatkowaniu subwencji oświatowej – wydatkowanie w okresie, na jaki została przyznana, a nadto znalezienie przez wydatek podstawy w uchwale budżetowej (w świetle przywołanego art. 11 ust. 1 ustawy).

21 Ustawa z 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U., 2018, poz. 1458 ze zm.).

22 A. Sekuła, R. Fandrejewski, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 451/2016, s. 389–390.

23 Tamże, s. 392–395.

**dr hab. Dawid Sześciło** – kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert OECD do spraw reform administracji publicznej od 2014 r. pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także na Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). Visiting professor w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019).

**Bartosz Wilk** – doktorant w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UW. Wiceprezes i ekspert prawny Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Kierownik projektu naukowego pt. *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-67-7  
Warszawa 2019

ADVERTISEMENT

22.04.2020 PRAWO > SFERA BUDŻETOWA > Nauczyciele

PRAWO : NAUCZYCIELE : SFERA BUDŻETOWA

Aktualizacja: 17.04.2019, 17:00 Publikacja: 17.04.2019

## Wynagrodzenie nauczycieli za czas strajku



Fotolia



Artur Rycak

Nauczyciele wchodząc w spory zbiorowe, a następnie przystępując do strajku mieli na pewno świadomość treści art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Zgodnie z tym przepisem w okresie strajku zorganizowanego zgodnie z przepisami ustawy pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Okres przerwy w wykonywaniu pracy wlicza się natomiast do okresu zatrudnienia w zakładzie pracy. Mówiąc krótko za czas strajku nauczyciel nie otrzymuje wynagrodzenia, o ile nic innego nie wynika z innych przepisów.

Czy oznacza to, że obecnie nie ma żadnych podstaw do wypłacenia nauczycielom wynagrodzenia lub innych świadczeń rekompensujących okres strajku? Samorządy niektórych miast deklarują przecież, że takie świadczenia nauczyciele dostaną. Odpowiedź znajduje się w przepisach prawa pracy i orzecznictwie Sądu Najwyższego.





Czytaj także: **[Ile nauczyciel straci finansowo na strajku](#)**

## PODSTAWY PRAWNE WYNAGRADZANIA NAUCZYCIELI

System wynagradzania nauczycieli jest dosyć skomplikowany, zarówno od strony składników wynagrodzeń, jak i źródeł prawa regulujących zasady i wysokość ich wypłaty. Aby przybliżyć w największym skrócie te zagadnienia przed odpowiedzią na postawione pytania przyjrzyjmy się tym regułom.

AUTOPROMOCJA

 RZECZPOSPOLITA

INNOWACJE STULECIA

### Most, którego zazdrościł nam świat

[CZYTAJ WIĘCEJ](#)



Jeżeli chodzi o składniki wynagrodzenia, zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli 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 oraz
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i tzw. dodatku wiejskiego.

Według reguł ogólnych Karty Nauczyciela wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela 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.

Odnosnie aktów prawnych będących podstawą wypłaty należności ze stosunku pracy podstawowym źródłem prawa regulującym zasady wynagradzania nauczycieli jest Karta Nauczyciela. Nie jest to jednak akt jedyny. Przepisy Karty Nauczyciela, czyli aktu prawnego o randze ustawy, zawierają wiele delegacji do wydania przez poszczególnych ministrów rozporządzeń wykonawczych. I tak podstawowym aktem, który powinien

być brany pod uwagę w tej sytuacji jest 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.

Ten akt prawny reguluje wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla niektórych nauczycieli realizujących tzw. pensum, sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego, sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tzw. pensum, wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do dodatku funkcyjnego, ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, szczególne przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających nauczycieli do dodatku za wysługę lat, wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę do przyznania nauczycielom dodatku za warunki pracy, a także sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy.

Inne rozporządzenia ministerialne regulują ponadto szczególne przypadki zaliczania okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat, a także wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, stanowiących podstawę do przyznania z tego tytułu dodatku, biorąc pod uwagę w szczególności stopień trudności zajęć realizowanych w warunkach trudnych i uciążliwych.

## **KOMPETENCJE ORGANÓW PROWADZĄCYCH SZKOŁY, CZYLI RAD GMIN I RAD POWIATÓW**

Niezwykle istotną część kompetencji w zakresie regulowania zasad wynagradzania ustawodawca powierzył w art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela organom prowadzącym szkoły i inne placówki systemu oświaty, czyli jednostkom samorządu terytorialnego. I tak zgodnie z tym przepisem do kompetencji rad gmin oraz rad powiatów należy ustalanie w drodze regulaminu:

- 1) wysokości stawek dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia takich, jak nagrody i inne świadczenia, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Z powołanego przepisu Karty Nauczyciela wynika zatem niezwykle ważna kompetencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, którą w powszechnym prawie pracy mają pracodawcy.

Poszukiwanie podstaw prawnych do wypłaty nauczycielom ewentualnych świadczeń za czas strajku rozpocząć wypada od wykładni przepisów Karty Nauczyciela, rozporządzeń ministerialnych, a wreszcie regulaminów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

W przepisach Karty Nauczyciela oraz przepisach aktów wykonawczych brak jest regulacji, w świetle których można by przyjąć, że nauczycielom należy się wynagrodzenie za czas strajku. O ile jest oczywiste, w świetle art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, że nauczyciele, tak jak inni pracownicy, nie mają prawa do wynagrodzenia zasadniczego za czas strajku, o tyle dla części prawników wypowiedających się na temat podstaw

wynagradzania nauczycieli za czas strajku nie jest oczywiste czy brak jest podstaw do wypłaty tych dodatków do wynagrodzenia, które są określone kwotowo, a nie procentowo od wynagrodzenia zasadniczego. Wychodząc jednak z założenia że zarówno wynagrodzenia zasadnicze, jak i różne dodatki do wynagrodzenia są należne za czas wykonywania pracy, brak jest podstaw prawnych do wypłaty tego typu należności za czas strajku. Takie należności mają bowiem naturę ekwiwalentną, to znaczy są należne za pracę wykonywaną, zgodnie z art. 80 § 1 k.p. Przepis ten zawiera ogólną regułę, w myśl której wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Można z góry założyć, chociażby po lekturze kilku regulaminów rad gmin czy rad powiatów znajdujących się na stronach internetowych, że nie znajdziemy także podstaw do wypłaty wynagrodzenia za czas strajku w regulaminach uchwalanych przez organy prowadzące szkoły, tj. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

## **NAGRODY JAKO POTENCJALNE ŹRÓDŁO NALEŻNOŚCI DLA NAUCZYCIELI**

Nagrody pracownicze nie mają charakteru wynagrodzenia i nie są ekwiwalentem za wykonaną pracę. Mogą więc być przyznawane nie za wykonywaną pracę, ale z innego tytułu.

Ogólna podstawa do wypłacania nagród dla pracowników znajduje się w art. 105 kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia.

W przypadku nauczycieli zagadnienie to reguluje art. 49 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze tworzy się m.in. specjalny fundusz w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

W tym przypadku ponownie kompetencje do uregulowania zasad przyznawania nagród powierzone zostały organom prowadzącym szkoły, tj. organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Istnieją więc legalne podstawy do przyznawania nagród w regulaminach organów prowadzących szkoły.

W ramach tych budżetów dyrektorzy szkół mogą przyznawać nagrody, co jednak nie może być panaceum na niewypłacanie wynagrodzeń za wiele dni pracy podczas strajku. Ponadto z uwagi na wysokość tych budżetów nie pozwoli to na zrównoważenie utraconych zarobków.

## **POROZUMIENIA ZBIOROWE JAKO ŹRÓDŁO WYPŁATY WYNAGRODZEŃ ZA CZAS STRAJKU**

Na stronie Związku Nauczycielstwa Polskiego kilka dni temu ukazało się stanowisko ZNP, zgodnie z którym możliwe jest wypłacenie nauczycielom wynagrodzenia za czas strajków na podstawie porozumień zbiorowych. Szkoda, że w tym dokumencie nie przedstawiono jednocześnie minimum stanu faktycznego, z którego wynikałoby czy obecnie organizowane strajki mają status strajków zakładowych, z czego wynikałoby kto może być stroną takich porozumień. Z wypowiedzi medialnych Prezesa Zarządu Głównego ZNP wynika wszakże, że są to spory organizowane przez zakładowe organizacje związkowe, czyli spory pomiędzy poszczególnymi szkołami i



innymi placówkami systemu oświaty (pracodawcami) reprezentowanymi przez dyrektorów a organizacjami związkowymi.

Podzielim wnioski wynikające z tego stanowiska. W przedmiotowym dokumencie powołano się przede wszystkim na argument, że porozumienia zbiorowe oparte na ustawie są jednym ze źródeł prawa pracy, zaś ich treść może być korzystniejsza niż przepisy ustawowe. Przytoczono także argumenty, że gdyby nawet tego typu porozumień nie zaliczyć do porozumień mających oparcie w ustawie, dopuszczalność ich zawierania wynika z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP.

W art. 9 § 1 kodeksu pracy w katalogu źródeł prawa pracy wymienia się m.in. porozumienia zbiorowe oparte na ustawie. Jest przy tym oczywiste, że takie porozumienia mogą kształtować prawa i obowiązki pracowników korzystniej, aniżeli przepisy ustawowe, co oznacza, że w przypadku zakończenia sporu zbiorowego podpisaniem porozumienia, w jego treści można przewidzieć obowiązek zapłaty przez pracodawcę (szkołę, przedszkole, itd.) wynagrodzenia za czas strajku, tym bardziej, że w budżetach placówek oświatowych takie pieniądze będą zaoszczędzone na skutek braku wypłat za czas strajku. Zawarciu takiego porozumienia nie stoi oczywiście na przeszkodzie art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Według stanowiska Komitetu Wolności Związkowej Międzynarodowej Organizacji Pracy zagadnienie wypłacania wynagrodzenia pracownikom za czas strajku zostało pozostawione do uregulowania przez ustawodawstwo krajowe, co jednak nie sprzeciwia się przyznawaniu takich świadczeń na podstawie źródeł zbiorowego prawa pracy (układów zbiorowych pracy, normatywnych porozumień zbiorowych czy regulaminów wynagradzania).

Sprawą zasadniczą jest zatem ustalenie czy porozumienia zawierane w czasie strajku lub na skutek jego zakończenia porozumieniem mogą być zaliczane do porozumień opartych na ustawie. Sąd Najwyższy przyjmuje, w ślad za poglądami nauki prawa pracy, że porozumienia postrajkowe zawierane w celu zakończenia sporu zbiorowego, czy także w jego trakcie, mają charakter normatywny, a zatem zalicza je do źródeł prawa pracy. Takie stanowisko SN zajął na przykład w następujących wyrokach: z 19 marca 2008 r., I PK 235/07, z 2 kwietnia 2008 r., II PK 261/07, z 24 września 2013 r. III PK 88/12 czy też z 12 sierpnia 2014 r., I PK 14/14/).

Wniosek: ponieważ porozumienia zbiorowe zawierane w czasie sporu zbiorowego czy też na jego zakończenie zalicza się do źródeł prawa pracy, w ich treści można przewidzieć prawo pracowników do wynagrodzenia za czas legalnego strajku.

Można się oczywiście zastawiać czy przedmiotem porozumienia zbiorowego kończącego spór zbiorowy czy też zawieranego w jego trakcie może być materia wynagrodzenia za czas trwania strajku, skoro nie było ona objęta żądaniami inicjującymi spór. Była zatem poza materią sporu zbiorowego. Odpowiedź na takie pytanie wydaje się jednak oczywista. Kwestia wynagrodzenia za czas strajku nie może być z natury rzeczy objęta

#zostańwdomu

Kup e-prenumeratę

Czytaj e-wydanie



RZECZPOSPOLITA

ZALOGUJ



treść art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Nie jest ono jednak niezgodne z zasadami prawa pracy, ani przepisami prawa pracy, które dopuszczają w wielu przypadkach zapłatę wynagrodzenia pracownika, pomimo nieświadczenia pracy. Ponieważ postanowienia porozumienia zbiorowego opartego na ustawie zalicza się w świetle art. 9 § 1 k.p. do przepisów prawa pracy, zatem możliwość tego typu uregulowania wynika z



art. 80 k.p., zgodnie z którym pracownik ma prawo do wynagrodzenia za pracę wykonaną, ale także za czas niewykonywania pracy, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

**- adw. dr Artur Rycak Partner zarządzający, Rycak Kancelaria  
Prawa Pracy i HR**

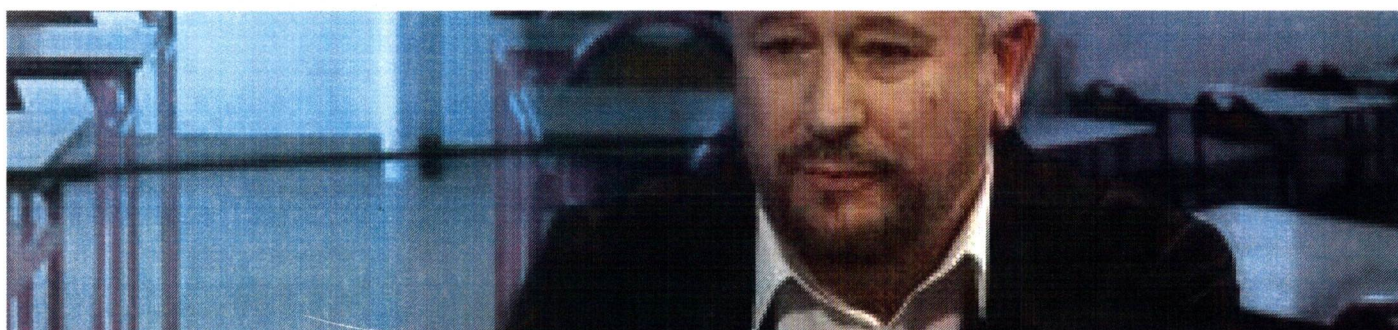
© Licencja na publikację

© ® Wszystkie prawa zastrzeżone

Źródło: rp.pl



**Sejm nowelizuje Kartę nauczyciela bez związków**



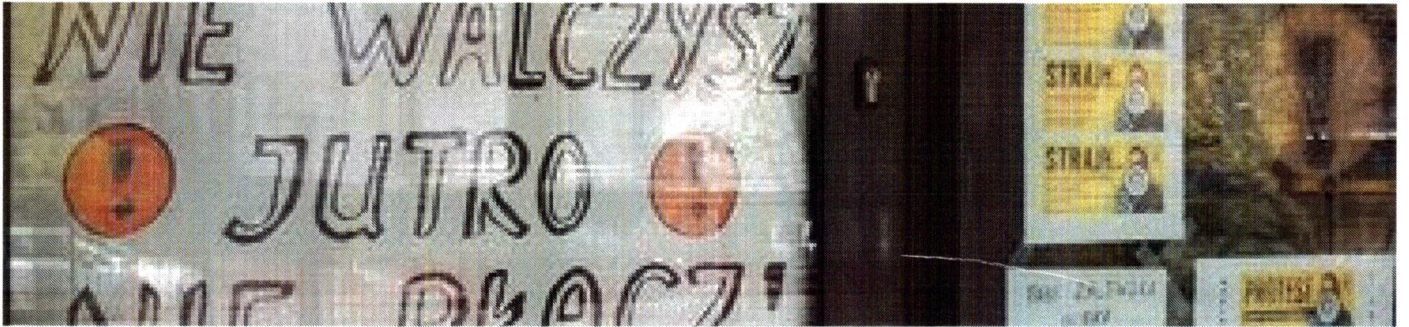
**Konopczyński: nie każdy może zastąpić nauczyciela**







## Bez porozumienia strajkujący zostaną bez grosza



## Innych nauczycieli nie będzie

ADVERTISEMENT

UKRYJ KOMENTARZE

[PRENUMERATA](#)[OFERTA PRODUKTOWA](#)

NEWSLETTER

## Zapisz się do newslettera "Rzeczpospolitej"

[ZAPISZ MNIE](#)

### KONTAKT

[O nas](#)[Kontakt](#)[Napisz do nas](#)

### REKLAMA I PRENUMERATA

[Prenumerata](#)[Reklama](#)

### POZOSTAŁE SERWISY GRUPY

[Parkiet.com](#)

### REGULAMIN

[Polityka Prywatności](#)[Cookies](#)[Regulamin serwisu](#)[Informacje o nadawcy](#)

### PARTNERZY

[E-kiosk.pl](#)[E-gazety.pl](#)[Nexto.pl](#)



Kancelarierp.pl

zw.com.pl



© Copyright by GREMI MEDIA SA

## OPINIA PRAWNA

### I. Przedmiot opinii

Opinia została sporządzona na zlecenie Starosty Augustowskiego, który zwrócił się do kancelarii zapytaniem czy Szkoły, dla których organem prowadzącym jest Powiat Augustowski mogą wypłacić wynagrodzenie nauczycielom za czas strajku.

### II. Podstawa prawna

- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 174), dalej jako „u.r.s.z.”,
- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.), dalej jako „KN”,
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.), dalej jako „k.p.”,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), dalej jako „f.p.”,
- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.), dalej jako „u.o.n.d.f.p.”

### III. Analiza prawna

#### III. 1. Wynagrodzenie nauczyciela za czas strajku

Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.r.s.z. w okresie strajku zorganizowanego zgodnie z przepisami ustawy pracownik zachowuje prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Należy więc sądzić, iż najbardziej dolegliwą i jedyną konsekwencją dla pracownika wynikającą z udziału w strajku (legalnym i nielegalnym) jest utrata prawa do pełnego wynagrodzenia za czas tego protestu. Stąd nie zachowują oni również prawa do wynagrodzenia w naturze (deputatów)<sup>1</sup>. Ustawa nie przewiduje również jakiegokolwiek uprawnienia do rekompensaty pieniężnej za okres strajku. Brak wypłaty wynagrodzenia jest wynikiem regulacji ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 23 ust. 2), jak również jest odzwierciedleniem zasady określonej z art. 80 k.p., który stanowi, że wynagrodzenie przysługuje jedynie za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy wynagrodzenie przysługuje tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią, np. za okres niezdolności do pracy spowodowanej chorobą. Należy przy tym wskazać, że pracownicy, którzy wzięli udział w strajku, a uprzednio za okres objęty strajkiem otrzymali wynagrodzenie, muszą się liczyć z obowiązkiem jego zwrotu. Takie

<sup>1</sup> Żołyński Janusz, Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz. Wzory pism. Opublikowano WKP 2012

stanowisko przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 grudnia 1994 r. (I PZP 49/94, OSNP 1995, nr 16, poz. 202).

Na marginesie należy wskazać, iż w myśl art. 30 ust. 1 KN wynagrodzenie nauczycieli składa się z: wynagrodzenia zasadniczego; dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy; wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw; nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5 (dodatek wiejski). W świetle w/w przepisów wszystkie składniki wynagrodzenia powinny ulegać potrąceniu z tytułu udziału nauczyciela w strajku.

### **III. 2. Dopuszczalność zawarcia porozumienia**

Zgodnie z treścią art. 9 § 1 k.p., przez prawo pracy należy rozumieć przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Jednocześnie z treści art. 9 § 2 k.p. zawarto zasadę, że postanowienia porozumień nie mogą być mniej korzystne niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.

Mając na uwadze powyższe, dyspozycję art. 80 k.p. należy rozumieć w ten sposób, że wynagrodzenie za pracę niewykonaną się nie należy, jeżeli przepisy takiego prawa nie ustanawiają, co skutkuje po stronie pracownika brakiem roszczenia o wypłatę wynagrodzenia. Podobna zasada występuje na gruncie art. 23 ust. 2 u.r.s.z. – pracownik za okres strajku nie może żądać od pracodawcy wynagrodzenia. Natomiast nie oznacza to, że pracodawca nie może dobrowolnie, na zasadzie porozumienia, zapewnić pracownikowi wynagrodzenie nawet w sytuacji, kiedy zgodnie z ustawą, takie prawo pracownikowi nie przysługuje. Możliwość korzystniejszego ukształtowania warunków pracy i płacy niż określone ustawą, jest podstawową zasadą obowiązującą w polskim prawie pracy.

W doktrynie prawa pracy przyjęto wykładnię, że porozumienia strajkowe lub postrajkowe mają wymagane w art. 9 § 1 k.p. oparcie ustawowe<sup>2</sup>, a wynika ona *per analogiam* z art. 9 i art. 14 u.r.s.z., a także z innych uregulowań – tj. art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, art. 4 Konwencji MOP nr 98 oraz art. 21 ust. 1 u.z.z.<sup>3</sup> Podobna wykładnia znajduje się także w orzeczeniach Sądu Najwyższego<sup>4</sup>.

Porozumienia zbiorowe mogą zostać zawarte na każdym etapie trwania sporu, również w czasie lub na zakończenie strajku bądź akcji protestacyjnej, i stosownie do okoliczności zaistniałych w konkretnym sporze będą one miały przymiot porozumienia koncyliacyjnego w rozumieniu art. 9 ustawy z 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, jeśli do ich zawarcia doszło w toku bezpośrednich rokowań stron, albo porozumienia mediacyjnego z art. 14 tej ustawy, gdy zawarte zostały z udziałem mediatora. W obu przypadkach porozumienia te mają oparcie w ustawie w rozumieniu art. 9 § 1 k.p.

<sup>2</sup> Baran Krzysztof W. (red.), Kodeks pracy. Komentarz, wyd. IV, WKP 2018

<sup>3</sup> Jaśkowski Kazimierz, Maniewska Eliza, Kodeks pracy. Komentarz, wyd. XI, WKP 2019

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 8 dnia lipca 2014 r., I PK 312/13, M.P.Pr.2014/11/562, LEX nr 1493234, podobnie: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 sierpnia 2014 r., I PK 14/14, LEX nr 1500661



Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, iż porozumienia zbiorowe, w tym porozumienia postrajkowe są nie tylko dopuszczalne na gruncie prawa pracy, ale i stanowią źródło prawa pracy. W tym zakresie mieścić się będą także zbiorowe porozumienia postrajkowe regulujące w sposób korzystniejszy od przepisów ustawowych kwestie utrzymania prawa do wynagradzania pracowników biorących udział w strajku. Porozumienia takie mogą być zawierane jako, że są korzystniejsze niż przepisy prawa pracy, a tak zawarte stanowią źródło prawa pracy skutkujące w zakresie indywidualnych stosunków pracy<sup>5</sup>. Natomiast porozumienie postrajkowe w zakresie utrzymania prawa do wynagrodzenia za okres strajku zawierane jest między związkiem zawodowym prowadzącym spór zbiorowy a pracodawcą (szkołą) reprezentowaną przez dyrektora.

### **VI. 3. Porozumienia w kwestii wynagrodzeń a wydatkowanie środków publicznych zgodnie z ustawą o finansach publicznych**

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 1 pkt 3 u.f.p. w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. W myśl zaś art. 44 ust. 2 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Upoważnienie (podstawę prawną) do dokonywania wydatków publicznych stanowi między innymi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uprawnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań wynikają przede wszystkim z przepisów ustawowych i aktów wykonawczych, z aktów prawa wewnętrznego lub z pełnomocnictw udzielonych na podstawie kodeksu cywilnego<sup>6</sup>. W tym miejscu wskazać należy, że porozumienie między pracodawcą a związkiem zawodowym reprezentującym pracowników, które stanowi źródło prawa pracy w myśl art. 9 § 1 k.p., jest tytułem prawnym do dokonywania rozporządzeń finansowych.

Nie powinno jednak ująć uwadze, że na podstawie art. 44 ust. 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (pkt 1), w sposób umożliwiający terminową realizację zadań (pkt 2); w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (pkt 3). Przepis ten przewiduje kilka zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków, które muszą być spełnione łącznie. Są to: celowość i oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość. Celowość oznacza, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego. Oszczędność wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadanie

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2000 r., I PKN 674/99, OSNP 2001/22/664, M.Prawn. 2000/11/681, OSNP-wkL 2000/20/3, LEX nr 42382

<sup>6</sup> Lipiec-Warzecha Ludmiła, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II. Opublikowano WKP 2012

na odpowiednim poziomie jakościowym. Uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów jest określane jako efektywność wydatków. Optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów określa się skutecznością wydatków. Ponoszenie wydatków w określonych terminach określa się zasadą terminowości<sup>7</sup>. Sformułowane w ustawie o finansach publicznych zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych mają zapewnić racjonalizację kosztów, oznaczającą wydajność i skuteczność wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją zamierzonego zadania. Racjonalizacja kosztów oznacza dążenie do uzyskania największych oszczędności w nakładach, przy porównywalnym efekcie<sup>8</sup>.

Spełnieniem przesłanki uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz dokonywaniem wydatków w sposób celowy, w ocenie sporządzającego opinię, byłoby podpisanie porozumienia, które skutkowałoby nie tylko nakładem ze strony pracodawcy (wypłata wynagrodzeń), ale także przyniosło efekt z drugiej strony np. w postaci zakończenia/zawieszenia strajku. Zawarcie porozumienia ze związkami zawodowymi reprezentującymi strajkujących pracowników powinno być instrumentem służącym do zakończenia dezorganizacji pracy w placówce. Jeśli na mocy takiego porozumienia pracownicy zakończą (zawieszą) strajk, to wydatek na ich wynagrodzenia za czas strajku, w ocenie sporządzającego opinię, będzie spełniał kryteria celowości i efektywności, a także zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Spełni zatem wtedy dyspozycję zawartą w art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.

MARCIN  
Kadca Prawa  
OL 1436

#### Zastrzeżenie:

*Opinia prawna nie ma charakteru wiążącego, a ostateczną decyzję w sprawie wypłaty wynagrodzenia powinien podjąć pracodawca – szkoła, w imieniu której działa dyrektor. Dostrzec również należy, że w obecnym stanie faktycznym i prawnym (na kanwie obecnych strajków nauczycielskich) funkcjonują rozbieżne stanowiska w zakresie dopuszczalności wypłaty wynagrodzeń nauczycielom oraz formy tej wypłaty i trudno jednoznacznie za którymkolwiek stanowiskiem się opowiedzieć.*

<sup>7</sup> Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Opublikowano: WKP 2019

<sup>8</sup> Lipiec-Warzecha Ludmiła, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Opublikowano: ABC 2011