

**UCHWAŁA Nr 8/158/2020**  
**z dnia 11 maja 2020 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**w składzie:**

Przewodniczący:	Dariusz Renczyński
Członkowie:	Ewa Czołpińska
	Beata Chmielewska
	Paweł Gałko
	Katarzyna Gawrońska
	Agnieszka Gerasimiuk
	Małgorzata Rutkowska
	Małgorzata Sokół-Kreczko
	Marcin Tyniewicki
	Maria Wasilewska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

**po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Dyrektora Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie do wniosku nr 8 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 14 kwietnia 2020 r., wydanym w wyniku problemowej kontroli gospodarki finansowej Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie**

**postanawia**

**- oddalić zastrzeżenia**

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w dniach 3 lutego – 20 marca 2020 r. w Zespole Szkół Technicznych w Augustowie problemową kontrolę gospodarki finansowej ZST w Augustowie za 2019 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym w dniu 20 marca 2020 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Dyrektora Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie wystąpienie pokontrolne z dnia 14 kwietnia 2020 r. (RIO.IV.6002-1/20), zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Dyrektor Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie pismem z dnia 27 kwietnia 2020 r. wniósł zastrzeżenia do zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku nr 8. Wnioskiem tym Izba zaleciła „Wystąpienie do nauczycieli Zespołu o zwrot kwot wynagrodzenia nienależnie wypłaconego im 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 przywołanym w części opisowej wystąpienia.” Wydanie zacytowanego wniosku było konsekwencją przyjęcia w wystąpieniu



wykładni, iż porozumienie zbiorowe, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu pracy – w kontekście jednoznacznych regulacji art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 123) oraz art. 80 Kodeksu pracy, zgodnie z którymi prawo do wynagrodzenia za czas strajku nie przysługuje pracownikom – nie może stanowić podstawy do wydatkowania przez kierownika jednostki budżetowej środków publicznych na wynagrodzenia za czas strajku.

Uzasadniając złożone zastrzeżenia Dyrektor ZST w Augustowie wskazał, że porozumienie zawarte przez niego w dniu 2 maja 2019 r. z Zarządem Oddziału ZNP w Augustowie jest źródłem prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p. i stanowi tytuł prawny do dokonania wydatku ze środków publicznych. W związku z tym, że przewiduje wypłatę wynagrodzenia – do którego zgodnie przepisami k.p. i ustawy pracownicy nie mieli prawa – jest aktem zawierającym postanowienia korzystniejsze dla pracowników niż cytowane wyżej przepisy powszechnie obowiązujące. Spełnia zatem warunek z art. 9 § 2 k.p.

W opinii składającego zastrzeżenia treść art. 80 k.p. oraz art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie oznacza, 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.*

Dalsza część uzasadnienia skupia się na argumentacji, iż porozumienia strajkowe i postrajkowe – mimo braku wyraźnych przepisów przewidujących zawieranie porozumień po rozpoczęciu strajku, w odróżnieniu do przewidzianych w art. 9 i 14 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych na etapach sporu poprzedzających strajk – posiadają należyte umocowanie ustawowe, wynikające w szczególności z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, stanowisk orzecznictwa i doktryny. Możliwość ich zawierania jest równoznaczna z uprawnieniem do regulowania w nich także kwestii związanych w przyznaniem prawa do wynagrodzenia za czas strajku.

Dyrektor ZST w Augustowie odwołał się też do treści opinii prawnych, które uwzględniono przy podejmowaniu decyzji o wypłacie wynagrodzeń za czas strajku (opinie zostały załączone do pisma w sprawie złożenia zastrzeżeń). Wskazał ponadto na tego rodzaju okoliczności, jak: (...) *z wcześniejszych rozmów ze strajkującymi nauczycielami wynikało, że nauczyciele nie przystąpią do klasyfikacji uczniów klas maturalnych (...) Dopiero po moich rozmowach ze strajkującymi 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.*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Powszechnie obowiązujące regulacje prawne rozstrzygają kwestię utraty przez pracownika prawa do wynagrodzenia za czas strajku w sposób jednoznaczny. Stanowią o tym powołane wyżej przepisy art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i art. 80 Kodeksu pracy. Zarzut błędnej wykładni prawa w treści wystąpienia pokontrolnego skierowanego przez Prezesa RIO w Białymstoku w dniu 14 kwietnia 2020 r. do Dyrektora Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie dotyczy oceny dopuszczalności zawarcia przez kierownika powiatowej jednostki budżetowej (dyrektora szkoły) porozumienia, którego przedmiotem jest wypłacenie nauczycielom wynagrodzenia za czas strajku, tj. wydatkowanie środków budżetu powiatu na świadczenie, do którego nauczyciele nie posiadają prawa w świetle przepisów rangi ustawowej.



W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedstawiane przez Dyrektora ZST orzeczenia sądowe i stanowiska doktryny, na których opierane są opinie prawne dołączone do pisma w sprawie zastrzeżeń, nie odnoszą się do specyfiki wydatkowania środków budżetu samorządowego czy budżetu państwa przez kierownika jednostki budżetowej. Kierownik takiej jednostki, będący formalnie pracodawcą, jest jednakże równocześnie podmiotem, któremu w planie finansowym przyznawane są limitowane środki do wydatkowania (rozdysonowania) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na konkretnie określone zadania publiczne realizowane przez tę jednostkę. Niezbędne dla należytej oceny sprawy jest więc uwzględnienie, że – mimo formalnego statusu pracodawcy – kierownik jednostki budżetowej nie jest właścicielem środków posiadanych w swojej dyspozycji i nie ma realnego prawa decydowania o ich wysokości, w szczególności w zakresie finansowania wynagrodzeń. Zobowiązany jest zaś m.in. przepisami art. 44 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) do dokonywania wydatków w sposób zgodny z przepisami dotyczącymi danego rodzaju wydatków oraz ponoszenia ich w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ocenie zatem należy, czy zgodne z prawem jest dopuszczenie zawierania przez kierownika jednostki budżetowej porozumień w oparciu o art. 9 Kodeksu pracy mających na celu wydatkowanie środków publicznych na wynagrodzenia, które nie przysługują pracownikom w myśl przepisów powszechnie obowiązujących. Analiza problematyki w tym wymiarze nie może być ograniczona tylko do przepisów Kodeksu pracy, ponieważ powinna uwzględniać zasygnalizowany wyżej specyficzny charakter finansowania jednostek budżetowych oraz wymuszone tym charakterem ramy działania kierowników takich jednostek w sferze finansów publicznych, w tym jako pracodawców. Status kierownika jednostki budżetowej jest kluczowy dla oceny prawidłowości wszelkich jego działań, które skutkują poniesieniem wydatków budżetu.

Przyjęcie założenia o swobodzie w zawieraniu przez kierowników jednostek budżetowych z pracownikami porozumień strajkowych o treści podobnej przedmiotowemu porozumieniu z dnia 2 maja 2019 r., a także innego rodzaju porozumień zbiorowych przyznających świadczenia obciążające budżet – które według prawa powszechnie obowiązującego są nienależne bądź ich wysokość przekracza określoną już odpowiednimi przepisami prawa – jest w ocenie Kolegium Izby nie do pogodzenia z zasadami wykonywania budżetu. Obracałoby bowiem wniwecz m.in. wyznaczone prawem zakresy obowiązków i odpowiedzialności organów j.s.t. i kierowników jednostek budżetowych w procesach planowania i wykonywania budżetu oraz ogólnie pojętą dyscyplinę finansów publicznych. Zaakceptowanie prawa do zawarcia przez Dyrektora ZST w Augustowie porozumienia z dnia 2 maja 2019 r. byłoby jednoznaczne z dopuszczeniem zawierania przez kierowników jednostek budżetowych wszelkiego rodzaju porozumień zbiorowych skutkujących wydatkowaniem z budżetu środków na wynagrodzenia lub inne świadczenia, do których zgodnie z ustawą czy obowiązującym w j.s.t. regulaminem wynagradzania nauczyciele nie mają prawa. Według argumentacji składającego zastrzeżenia takie porozumienie zbiorowe należałoby bowiem uznać za podstawę wydatkowania środków, mimo że budżet, w ramach którego miałyby być finansowane jego postanowienia, nie posiadałby środków na ten cel. Dyrektor podpisujący porozumienie nie ma natomiast wiążącego wpływu na kształt budżetu, ani nawet na kształt planu finansowego kierowanej przez siebie jednostki, z którego postanowienia porozumienia miałyby być finansowane.

Innym aspektem wymagającym uwzględnienia w procesie wykładni jest spoczywający na każdej osobie dysponującej środkami publicznymi – w tym kierowniku jednostki budżetowej jako podmiotu wykonującego budżet – obowiązek zachowania szczególnej staranności przy ponoszeniu wydatków ze środków publicznych oraz ogólna odpowiedzialność za gospodarkę finansową kierowanej przez siebie jednostki. Jak stanowi art. 6 ust. 1 ustawy o finansach



publicznych, środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne. Rozchodami publicznymi są co do zasady operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem i płynnością. Wydatki publiczne służą zaś finansowaniu zadań określonych w odrębnych przepisach, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków – art. 44 ust. 2 i art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wydatki z tytułu wynagrodzeń pracowników realizujących zadania publiczne powinny być ponoszone zgodnie z przepisami regulującymi prawo do wynagrodzenia. Obowiązki nauczyciela, w tym zadania, które powinien realizować, określają przepisy art. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U z 2019 r. poz. 2215, ze zm.). W przedmiotowym stanie faktycznym doszło natomiast, w wyniku działań dyrektora, do wydatkowania środków publicznych, mimo że zadania, których finansowaniu mają służyć środki na wynagrodzenia nauczycieli, nie były wykonywane w okresie, za który wypłacono środki tytułem wynagrodzeń. Jeżeli pracownicy nie realizują zadań jednostki (nie świadczą pracy) z powodu, który przepisy prawa wiążą z utratą prawa do wynagrodzenia, to w ocenie Kolegium Izby kierownik jednostki budżetowej, któremu powierzono środki publiczne, nie ma podstaw do tworzenia aktów mających przyznać prawo do wynagrodzenia i wydatkowania środków wbrew zasadom określonym ustawami, tj. za niewykonaną pracę. Środki publiczne w takiej sytuacji zostają bowiem wydane bez efektu.

Konstatując powyższe rozważania Kolegium Izby stwierdza brak zgodności z zasadami regulującymi planowanie i wykonywanie budżetu założenia, w myśl którego w toku wykonywania budżetu kierownicy jednostek wykonujących budżet mogą korzystać z zupełnej swobody w zawieraniu porozumień zbiorowych generujących dodatkowe obciążenia finansowe dla budżetu niż to wynika z przepisów powszechnie obowiązujących, w tym prawa miejscowego (np. regulaminu wynagradzania nauczycieli). K. Baran w Komentarzu do ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych [w:] Zbiorowe prawo zatrudnienia 2019, trafnie wskazuje, że *ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie przewiduje wynagrodzenia za czas uczestnictwa w strajku. Nie ma jednak przeszkód prawnych, aby strony sporu w ramach porozumień zakładowych lub ponadzakładowych przewidziały odpłatność za czas strajku. Porozumienia te, jako źródła prawa pracy, nie mogą naruszać przepisów o dyscyplinie budżetowej. Legalność każdego porozumienia powinna być zatem oceniana indywidualnie. Dla lepszego zrozumienia problemu nie możemy mówić o wynagrodzeniu, gdyż istotą strajku jest powstrzymanie się od pracy, a wynagrodzenie przysługuje za wykonywanie pracy. Za czas niewykonywania pracy wynagrodzenie przysługuje tylko wtedy kiedy przepisy prawa tak explicite stanowią. W tym zakresie mamy do czynienia ze specjalnym świadczeniem rekompensującym utratę wynagrodzenia, a nie z wynagrodzeniem w rozumieniu prawa pracy.* Ten sam autor w komentarzu do art. 80 k.p. – zgodnie z którym wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, a za czas niewykonywania pracy tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią – stwierdza, że *Drugie zdanie komentowanego przepisu należy postrzegać jako odstępstwo od wiodącej reguły, zgodnie z którą wynagrodzenie jest odpowiednikiem pracy. Trzeba też widzieć w nim efekt socjalny, uprawniający pracownika, w pewnych limitowanych normatywnie przypadkach, do żądania zapłaty, gdy z jego strony pracodawca nie otrzymuje świadczenia wzajemnego.* Podkreśla w ten sposób wyjątkowość sytuacji otrzymania przez pracownika wynagrodzenia mimo nieświadczenia pracy, ograniczoną do limitowanych prawem przypadków.

O ile więc pracodawca działający w sferze prywatnej podejmując decyzję o wypłacie wynagrodzeń nienależnych pracownikom działa z reguły na własne ryzyko, obciążając majątek, którym może swobodnie dysponować, o tyle podmiot wykonujący budżet obowiązany jest do zachowania szczególnej staranności przy gospodarowaniu środkami publicznymi. Środki pieniężne, które mu powierzono powinny zostać wydatkowane zgodnie z obowiązującym prawem, na realizację zadań publicznych. Dyrektor szkoły prowadzonej przez powiat dysponuje środkami publicznymi wchodzącymi w skład mienia powiatu. Zobowiązany jest



w związku z tym do wykonywania zarządu mieniem ze szczególną starannością na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.) a także do dysponowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak tego wymaga art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Należy też zwrócić uwagę na stanowisko doktryny wskazujące na fundusz strajkowy jako jedyne źródło pokrycia ewentualnych wypłat dla uczestników za czas udziału w strajku – A.M. Świątkowski, *Aspekty prawne strajku generalnego nauczycieli w 2019 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6 z 2019 r. W publikacji tej wskazano m.in., że *Przepisy Karty Nauczyciela zaliczają do wynagrodzenia za pracę wszystkie świadczenia majątkowe wypłacane z racji nawiązania stosunków pracy z nauczycielami. Brak jest więc podstaw prawnych do wypłaty innych świadczeń majątkowych, ułatwiających strajkującym nauczycielom przeżycie okresu bez wynagrodzenia. Jediną szansę pomocy strajkującym mogą zapewnić fundusze strajkowe.*

Ogólnie formułowana przez niektórych autorów możliwość wypłacenia przez pracodawcę wynagrodzenia za czas strajku (J. Żołyński, Komentarz do art. 23 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Lex 2012) musi podlegać odrębnemu potraktowaniu w sektorze budżetowym – stosownie do przywołanych wyżej tez – albowiem podmiot dysponujący środkami budżetu uprawniony jest jedynie do tego co zostało prawem wprost dozwolone i obowiązany jest do dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przywołanymi regulacjami. Regułą postępowania w przypadku wynagrodzeń za czas strajku wyznacza zaś art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz ogólna norma art. 80 k.p.

Przywołane w treści uzasadnienia złożonych zastrzeżeń wyroki Sądu Najwyższego nie odnoszą się do problemu wypłaty na mocy porozumienia wynagrodzenia za czas strajku (dopuszczalności zawarcia porozumienia w tej sprawie), a tym bardziej do dokonania takich czynności przez kierownika jednostki budżetowej. Przedmiotem powołanych przez Dyrektora ZST rozstrzygnięć jest zasadniczo kwestia mocy wiążącej porozumień strajkowych zawartych przez pracodawcę, który nie zastosował się następnie do ich postanowień (m.in. nie udzielił przewidzianych porozumieniem podwyżek pracownikom spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Na brak prawa do wynagrodzenia za okres strajku ze względu na regulację art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wskazują natomiast uzasadnienia wyroku WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r. (III SA/Kr 735/19) i wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r. (VII Pa 23/19). W treści dwóch ostatnich rozstrzygnięć nie odniesiono się natomiast do porozumień zbiorowych, jako chociażby potencjalnej podstawy prawnej do wypłacenia wynagrodzeń za okres strajku.

Kolegium Izby nie polemizuje z tezą, że w świetle art. 9 Kodeksu pracy porozumienia zbiorowe mogą być źródłem prawa pracy, stanowiącym podstawę indywidualnych roszczeń pracowniczych. Wskazuje natomiast, że powołane przez składającego zastrzeżenia stanowiska orzecznictwa i doktryny nie dostarczają dostatecznych argumentów umożliwiających uznanie za dopuszczalne – z punktu widzenia podmiotu pełniącego funkcję pracodawcy – zawarcia porozumienia w okolicznościach stwierdzonych podczas kontroli w ZST w Augustowie. Przeciwnie – omówiony wyżej status prawny jednostki budżetowej i zasady prawa finansów publicznych świadczą o tym, że Dyrektor ZST nie miał prawa zawrzeć porozumienia o tej treści. Wniosek pokontrolny objęty zastrzeżeniem właściwie uwzględnia – w ocenie Kolegium – zarówno specyfikę porozumienia zbiorowego z punktu widzenia możliwości pobierania w ten sposób świadczeń przez pracowników (ponieważ nie zaleca egzekucji czy potrącania wynagrodzeń wypłaconych pracownikom), jak i rolę kierownika jednostki w tym stanie faktycznym – wskazując, że w przypadku odmowy zwrotu środków szkoda dla budżetu

powiatu wynikająca z wypłacenia nienależnych według ustawy wynagrodzeń powinna zostać pokryta przez dyrektora ZST, jako dokonującego wypłaty.

Kolegium Izby zauważa też, że na brak prawa nauczycieli do wynagrodzenia za czas strajku wskazało Ministerstwo Finansów w komunikacie z dnia 9 kwietnia 2019 r. oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej w odpowiedzi z dnia 26 kwietnia 2019 r. na zapytanie otrzymane w tej sprawie (DWST-WPZN.6001.258.2019.DC).

Z przedstawionych względów Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.



Przewodniczący  
  
Dariusz Renczyński

Otrzymuje:

Dyrektor Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie