



Czy samorzędy 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 komunikacie¹ 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 następnie 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

¹ http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/190599/MF-i-RIO-o-strajku--Refundacja-wynagrodzenia-pracownikow-za-okres-strajku-jest-bezprawna.

oświatowych², 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. Samorządy, 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 wynagrodzeń³.

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)⁴. Wiąże się to też niekiedy z postulatami radnych, żeby pozostawić środki na wynagrodzenia w budżetach placówek i przeznaczyć te pieniądze na nagrody oraz dodatki motywacyjne⁵.

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 wynagradzania 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 wyliczeń podważających rzetelność danych ZMP.

4 <https://dzienniklodzki.pl/wladze-lodzi-nie-utna-pensji-nauczycielom-za-strajk-prezydent-hanna-zdanowska-je-st-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).

Dopuszczalność wypłaty wynagrodzenia na czas strajku

Kluczowe znaczenie ma wykładnia art. 23 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶. 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 Krakowie⁷. 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 – nieświadczenie 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 „jedyne”, co może ucierpieć, to fakt otrzymania wynagrodzenia. Dlatego też kluczową okolicznością jest to, czy strajk jest legalny, czy nie⁸.

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 wynagrodzenia⁹.**

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 pracy¹⁰.

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 pracy¹¹. 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 wyłączając możliwości uregulowania poruszonych w nim kwestii w sposób bardziej korzystny. Na okoliczność tę trafnie zwrócił zresztą uwagę Związek Nauczycielstwa Polskiego¹². 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)¹³, 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, korzysta 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 oświatowej¹⁴. 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 należytnej”¹⁵, 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 nagrody¹⁶. 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 terytorialnego¹⁷.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określa rozporządzenie i wskazuje, że należą do nich rozmaite osiągnięcia w procesie dydaktycznym oraz wychowawczym¹⁸. Wysokość dodatków (m.in. motywacyjnego) określa prowadzący szkołę organ będący jednostką samorządu terytorialnego¹⁹. Zwykle jednostki samorządu terytorialnego określają kwotowo, jaką wysokość dodatku motywacyjnego miesięcznie planuje się w przeznaczaniu na jeden etat²⁰. 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 publicznych²¹. 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 rozdysponowania²². 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 następnego²³. 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