



STAROSTWO POWIATOWE w PISZU

12-200 Pisz, ul. Warszawska 1, tel. (0-87) 425-47-00, fax. (0-87) 425-47-01, www.powiat.pisz.pl,
e-mail: sekretariat@powiat.pisz.pl,

Pisz, 19 czerwca 2019 r.

Pan Andrzej Górski

Radny Rady Powiatu Pisz

Or.0003.14.2019

Odpowiadając na Pana zapytanie złożone na sesji w dniu 30 maja 2019 r. (data wpływu 6 czerwca 2019 r.) dotyczące zgody na zawarcie indywidualnych porozumień z pracodawcami (w sprawie wypłaty wynagrodzenia strajkującym nauczycielom) - dyrektorami szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Powiat Piski, skierowane przez ZNP w Piszcu przygotowana została opinia radcy prawnego w powyższej kwestii, którą Zarząd uznał jako wiążącą dla wszystkich jednostek oświatowych podległych powiatowi piskiemu, została ona przekazana dyrektorom szkół i placówek (opinia w załączeniu).


CZŁONEK ZARZĄDU
dr Waldemar Brenda

Otrzymuje:

- Przewodnicząca Rady Powiatu



Ełk, dnia 10 maja 2019 r.

**Powiatowy Zespół Ekonomiczno –
Administracyjny Szkół i Placówek w Pisz
Warszawska 1, 12 - 200 Pisz**

Opinia prawna

I. Stan faktyczny

Powiatowy Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Placówek w Pisz zwrócił się z zapytaniem dotyczącym zawierania porozumień strajkowych. Lokalny Oddział Związku Nauczycielstwa Polskiego zwrócił się do dyrektorów szkół administrowanych przez Zespół z wnioskiem o zawarcie porozumień dotyczących wynagrodzenia za czas strajku. Ustalenia wymaga, czy na obecnym etapie sporu zbiorowego zasadne oraz bezpieczne z perspektywy pracodawcy jest zawarcie takich porozumień.

Przedmiotem niniejszej opinii nie jest ustalenie, czy zawieranie porozumień strajkowych/postrajkowych jest prawnie dopuszczalne. Na potrzeby analizy przyjęto, że mogą one stanowić źródła prawa w rozumieniu art. 9 Kodeksu pracy.

Do analizy przedłożono wzór porozumienia przesłany przez lokalny Oddział ZNP oraz pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019 r. Zgodnie ze stanowiskiem ZNP z dnia 25 kwietnia 2019 r. ogólnopolski strajk został zawieszony z dniem 27 kwietnia 2019 r. do września 2019 r.

II. Podstawa prawna

1. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 917 z późn. zm.);
2. ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 174 z późn. zm.).

III. Opinia prawna

W pierwszej kolejności sprecyzować należy rzeczywisty cel proponowanego porozumienia. Zgodnie z jego literalną treścią pracodawca zobowiązuje się do wypłaty

wynagrodzenia za czas udziału pracowników w strajku. Tym samym strajkujący pracownicy zachowują prawo do wynagrodzenia za czas udziału w strajku do 27 kwietnia 2019 r. włącznie – *vide* § 1 wzoru porozumienia.

Powyższa konstrukcja jest niedopuszczalna. Z istoty stosunku pracy opisanego w art. 22 § 1 Kodeksu pracy wynika, że wynagrodzenie przysługuje za wykonywanie pracy. Z kolei art. 17 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych wyraźnie wskazuje, że strajk polega na powstrzymywaniu się od wykonywania pracy. Naturalnym następstwem jest zapis art. 23 ust. 2, zgodnie z którym pracownik biorący udział w legalnym strajku nie zachowuje prawa do wynagrodzenia. Treść porozumienia powinna zatem dotyczyć swoistego ekwiwalentu za wynagrodzenie nienależne za czas strajku.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że nie doszło do potrącenia wynagrodzenia. Ze względu na zapisy Karty Nauczyciela wynagrodzenie nauczycieli wypłacane jest za dany miesiąc z góry. Z tego powodu wynagrodzenie za kwiecień wypłacone zostało w pełnej wysokości, pomimo udziału w strajku. W wyniku tego, na podstawie art. 87 ust. 7 Kodeksu pracy z majowego wynagrodzenia odliczono kwoty stosownie do okresu, za który pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia w oparciu o przywołane wyżej przepisy. Ewentualne porozumienie powinno precyzować te okoliczności.

Niezależnie od powyższych rozważań zauważyć należy, że porozumienie z samej swej istoty polega deklaracji obu stron zaangażowanych w spór do pójścia na ustępstwa, osiągnięcia swego rodzaju konsensusu. Ze względu na specyficzny charakter ogólnopolskiego strajku nauczycieli wskazać należy, że dyrektorzy szkół są jedynie formalnie stronami konfliktu, a faktyczny spór odbywa się na wyższych szczeblach. Tak było np. z podjęciem decyzji o zawieszeniu strajku z dniem 27 kwietnia 2019 r. Skoro zatem pracodawcy nie mają bezpośredniego wpływu na przebieg strajku, ciężko jest mówić o porozumieniu w zakresie wypłaty ekwiwalentu za utracone wynagrodzenie. Przyjmuje ono w takiej sytuacji raczej formę jednostronnej deklaracji zobowiązującej pracodawcę do określonych działań. Nie zostaje przy tym zachowana zasada równości stron. Jest to zgodne z prawem, jeżeli obie strony świadomie się na to godzą. Niemniej stawia to pracodawcę jako stronę porozumienia w gorszej pozycji i trzeba mieć ten fakt na uwadze. Ideą porozumienia jest wypracowanie wspólnego stanowiska co do zaistniałego sporu, choćby tymczasowego lub częściowego – co prowadzić ma do zakończenia strajku. Z zaproponowanego porozumienia nie wynikają natomiast żadne gwarancje dla pracodawcy – nie prowadzi ono do wygaszenia istniejącego konfliktu i wstrzymania/zakończenia akcji strajkowej.



Osobną kwestią jest zagadnienie ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych jednostek sektora finansów publicznych, jakimi są szkoły jako samorządowe jednostki budżetowe. Naruszenie dyscypliny finansowej występuje w sytuacji wydatkowania środków budżetowych niezgodnie z ich przeznaczeniem. Takie wydatkowanie występuje w sytuacji, kiedy brak jest podstawy do wydatkowania lub podmiot nie jest uprawniony do uzyskania określonego wynagrodzenia. Na potrzeby niniejszej opinii przedłożono pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. RIO.III.072-47/2019. Nie jest celem niniejszej opinii badanie prawidłowości wyrażonego w nim stanowiska, lecz jedynie ocena wniosków z niego płynących.

Regionalne izby obrachunkowe są organami odpowiedzialnymi m. in. za kontrolę dysponowania finansami publicznymi. Ich stanowiska są zatem wiążące dla podległych jednostek. Oczywiście istnieje droga odwoławcza, ale podjęcie działań wprost sprzecznych z wykładnią RIO obarczone jest dużym ryzykiem wszczęcia stosownego postępowania kontrolnego.

Analizowane stanowisko tut. Izby jest lakoniczne i sprowadza się jedynie do wykładni art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w sytuacji, gdzie główny ciężar wyводу powinien dotyczyć raczej wykładni przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w kontekście ewentualnego ich naruszenia w przypadku wypłaty ekwiwalentu za wynagrodzenie niewypłacone ze względu na udział w strajku. Wnioski płynące ze stanowiska RIO są jednak jednoznaczne – działania zmierzające do wypłaty wynagrodzenia (ekwiwalentu) za czas strajku pracownika są niezgodne z prawem.

IV. Wnioski

Na obecnym etapie sporu zbiorowego odradza się pracodawcom zawieranie porozumień w sprawie wypłaty wynagrodzenia za czas strajku. Nie mają oni wpływu na przebieg strajku, w tym jego przebieg po okresie zawieszenia. Jednocześnie narażają się przy obecnym stanowisku organów kontrolnych na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie jest jednak wykluczona możliwość zawarcia takich porozumień w przyszłości, gdy strony faktycznie zaangażowane w konflikt na szczeblu krajowym osiągną konsensus.

Piotr Piasek

PROKURATOR A. SZCZEPAN
Piotr Piasek
OL/1836