

Katowice, dnia 27 czerwca 2019 r.

Rada Gminy Świerklaniec
Urząd Gminy Świerklaniec
ul. Młyńska 3
42-622 Świerklaniec

OPINIA PRAWNA

I. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na skierowane do Kancelarii pytanie dotyczące możliwości wypłaty wynagrodzenia za czas strajku kadry nauczycielskiej oraz pracownikom obsługi szkół zatrudnionym w placówkach szkolnych, których organem prowadzącym jest Gmina Świerklaniec.

II. PODSTAWA PRAWNA

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz 917 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 174 z późn. zm.),
3. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.);
5. Komunikat Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2019 r., znak: WIAS-710/27/19.

III. STAN FAKTYCZNY

W dniu 8 kwietnia 2019 r. rozpoczął się ogólnopolski strajk nauczycieli, który swoim zakresem objął również placówki prowadzone przez Gminę Świerklaniec. Decyzją Związku Nauczycielstwa Polskiego z dnia 25 kwietnia 2019 r. została ustalona data zawieszenia strajku. Właściwe zawieszenie nastąpiło w dniu 27 kwietnia 2019 r. o godzinie 6:00.

W 13 czerwca 2019 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału Świerklaniec oraz Międzyzakładowa Organizacja Związkowa NSZZ Solidarność Oświata Ziemi Tarnogórskiej zwróciły się do Rady Gminy z wnioskiem o podjęcie uchwały umożliwiającej wypłatę wynagrodzenia dla nauczycieli

i pracowników obsługi szkół za czas trwania strajku lub wypłaty odpowiadającej mu kwot w oparciu o inny tytuł prawny (nagrody dyrektorskie lub dodatki motywacyjne).

IV. STAN PRAWNY

Kwestia uprawnień jakie przysługują pracownikom biorącym udział w strajkach została enumeratywnie uregulowana w art. 23 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Paragraf 2 przywołanego powyżej przepisu wskazuje, 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. Okres przerwy w wykonywaniu pracy wlicza się do okresu zatrudnienia w zakładzie pracy”*.

Jak wynika z powyższego przepisu utrata wynagrodzenia za pracę jest niedogodnością, z którą musi się liczyć każdy pracownik biorący udział w strajku.

Powyżej omawiany przepis należy rozpatrywać w bezpośredniej relacji z treścią regulacji zawartych w kodeksie pracy. Art. 80 k.p. konstruuje ogólną zasadę, w myśl której pracownikowi przysługuje wynagrodzenie tylko wówczas, gdy wykonuje on pracę. Wyjątki od tej reguły mogą wynikać z przepisów szczególnych, które jednak nie znajdują zastosowania w przedmiotowej sprawie, wobec czego pozostają bez szerszego omówienia w ramach niniejszej opinii prawnej.

Powyżej przedstawiona wykładnia przepisów bazująca na ich literalnym brzmieniu znalazła odzwierciedlenie w odpowiedzi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie znak: WIAS-710/27/19 na zapytanie skierowane przez Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice Pana Jarosława Szlachetkę. W treści przedmiotowej odpowiedzi można wyczytać, iż *„przepis jednoznacznie przesądza, że nie jest dopuszczalna wypłata wynagrodzenia za czas strajku tym pracownikom, którzy uczestniczyli w akcji strajkowej”*.

Ponadto, Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie na kanwie powyższych przepisów wyprowadziła jeszcze jeden, niezwykle istotny wniosek: *„działania polegające na wypłacie wynagrodzenia za czas strajku pracownikom uczestniczącym w strajku lub też zmierzające do obejścia przepisu, który nie przewiduje zachowania prawa do wynagrodzenia za czas strajku, należałoby uznać za działania niezgodne z prawem”*. Przyjęcie przez Organ tak szerokiego zakresu uznania niezgodności z prawem wypłaty wynagrodzenia za czas strajku powoduje, że w jego świetle działania podejmowane przez niektóre samorzady (przyznawanie nagród, wyższych dodatków motywacyjnych) byłyby dotknięte wadliwością.

W tym miejscu należy podkreślić, iż odpowiedź Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie nie ma mocy wiążącej wobec podmiotów, do których nie została skierowana. Jednakże istnieje pewna zależność polegająca na dążeniu do ujednoczenia stanowiska Regionalnych Izb Obrachunkowych w analogicznych sprawach. Ta zależność może mieć istotny wpływ na finalne rozstrzygnięcie kwestii poruszanej

w pytaniu prawnym, jednakże aby zachować spójność wyводу zostanie ona omówiona w dalszym ciągu opinii.

Przykłady działań niektórych samorządów przedstawione przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału Świerklaniec oraz Międzyzakładowa Organizacja Związkowa NSZZ Solidarność Oświata Ziemi Tarnogórskiej, zmierzające do wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli i innych pracowników szkół, którzy brali czynny udział w strajku nie stanowią źródła prawa, na mocy którego Rada Gminy Świerklaniec byłaby zobligowana do podjęcia analogicznej uchwały.

Przywołany w ramach pisma art. 9 §1 kodeksu pracy, w istocie daje możliwość zawarcia porozumień zmierzających do wyrównania lub częściowej wypłaty zarobków utraconych w związku z uczestnictwem w strajku. Możliwość taka spotkała się z aprobatą zarówno w orzecznictwie, jak i komentarzach do kodeksu pracy i ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. W komentarzu do art. 23 ust. 2 u.r.s.z. prof. K. Baran wskazał, 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”*.

Jednakże, należy pamiętać, że powyżej przytoczone przepisy statuują uprawnienie, a nie obowiązek pracodawcy do zawarcia stosownych porozumień. Oznacza to, że takie działanie winno być efektem wzajemnych ustaleń lub jednostronnej decyzji jednostki, a nie odgórnie, prawnie narzuconym schematem działania.

W toku rozważania przedmiotowego zagadnienia należy mieć na uwadze także fakt, iż zgodnie z art. 90 ust. 2 w zw. z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt zobowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwały rady gminy objętej zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Oznacza to, że w wypadku przyjęcia uchwały kształtującej model postępowania w sprawie wypłaty świadczenia wyrównawczego, o którym mowa powyżej, uchwała taka będzie podlegała ocenie przez regionalną izbę odwoławczą. Istnieje możliwość, że regionalna izba obrachunkowa może, powielając istniejące stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 9 kwietnia 2019 r. wydanym przez swoją krakowską odpowiedniczkę uznać, iż takie działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansowej.

V. WNIOSKI

Reasumując powyżej opisane rozważania prawne na temat przedmiotu niniejszej opinii, należy uznać, że:

- 1) art. 23 ust. 2 u.r.s.z. wskazuje na utratę uprawnienia strajkujących pracowników do otrzymania wynagrodzenia za okres niewykonywania pracy podczas strajku;
- 2) przepisy dopuszczają możliwość zawarcia porozumień pomiędzy pracodawcami, a strajkującymi pracownikami w sprawie świadczeń wyrównawczych za okres strajku, jednakże żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązku podjęcia stosownych uchwał;
- 3) w świetle możliwości naruszenia przez Wójta Gminy Świerklaniec dyscypliny finansów publicznych, Opiniujący nie widzi możliwości zawarcia porozumienia określonego w pkt 2 powyżej.

Bartosz Kania
radca prawny