

P. katarzyna Duczmal

Prace o przekazanie Gł. katedry
P. Katarzyna Duczmal
m. in. stażystka Rady Pr. Zastępcy
współpraca z Curia

Załącznik do Zarządzenia Nr 2

Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r.

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA

PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)	
A. ADRESAT WNIOSKU	
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra	
B. DANE WNIOSKODAWCY	
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE	
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)	
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego	☐ 2. związek międzygminny
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów	☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów	☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA	
MIASTO KOSTRZYN NAD ODRĄ	
B.3. ADRES SIEDZIBY	
Ulica: Graniczna 2 66-470 Kostrzyn nad Odrą	
C. ZAKRES WNIOSKU	
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU	
☐ zaistniały stan faktyczny	☒ zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY	
Zawarcie z organizacją związkową porozumienia kończącego spór zbiorowy, zgodnie z którym pracownicy mogą otrzymać wynagrodzenie, które nie będzie czynem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.	
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA	
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)	
• Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458) • Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. 2019 r., poz. 174) – art. 23 ust. 2; • Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 2018 r., poz. 917 ze zm.) – art. 80. • Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)	
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO	

(ZDARZEN PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Z podjętego stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej i MEN oraz Ministerstwa Finansów wynika, iż samorządy nie mogą wypłacić wynagrodzenia za czas strajku. Rekompensowanie wstecznie wynagrodzenie potrącone za okres strajku, również jest niezgodne z obowiązującymi przepisami. Nie ma możliwości ani wstecznie, ani następczo zapłacić za czas strajku.

Według związkowców nie ma przepisu, który zakazywałby wypłaty pensji za czas strajku. Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych stanowi jedynie, że pracodawca nie ma takiego obowiązku. Według związkowców pracodawca ma prawo zawrzeć z organizacją związkową porozumienie kończące spór zbiorowy, zgodnie z którym pracownicy mogą otrzymać wynagrodzenie. Takie porozumienie jest - według Kodeksu Pracy - źródłem prawa pracy, a jednocześnie podstawą do wypłacenia wynagrodzenia za czas strajku.

RIO w Krakowie przestrzega przed próbami „obchodzenia” i wypłaty wynagrodzeń w innych formach. Informuje, iż naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków stanowi czyn będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności z tego tytułu.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

1. Czy w związku ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej i MEN oraz Ministerstwa Finansów, wypłata wynagrodzenia w jakiejkolwiek innej formie przedstawia wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem i skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Ad. 1. Wnioskodawca zgadza się ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej i MEN oraz Ministerstwa Finansów i nie widzi możliwości refundowania wynagrodzenia za okres strajku. Wypłacanie wynagrodzenia za strajk lub gratyfikacja w innej formie w późniejszym terminie, niezgodnej z angażem stanowi nieuzasadnione wydatki, niezgodne z celami określonymi w planie finansowym np. szkoły. Powyższe działanie narusza przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077). Odpowiedzialność za powyższe naruszenie prawa ponosi bezpośrednio dyrektor placówki, który zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jako kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Dokonanie przez dyrektora szkoły bezzasadnych wydatków na rzecz pracowników szkoły na skutek niewypelnienia obowiązków w okresie kontroli zarządczej tj. braku oceny celowości dokonywania wydatków, braku badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym dokonywania wydatków, braku prowadzenia gospodarki finansowej i stosowania procedur dotyczących dokonywania wydatków stanowi naruszenie art. 68 ustawy o finansach publicznych. Powyższe naruszenie wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 14).

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Nie dotyczy

Data wypełnienia wniosku 12.04.2019 r.	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej Andrzej Kunt	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
---	--	---

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez

ANDRZEJ KUNT

Data: 2019.04.12 07:57:36 CEST

BURMISTRZ

dr Andrzej Kunt



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, 2019.04 26

RIO.II.K.071. 7. 2019

Pan

Andrzej Kunt

Burmistrz Miasta Kostrzyn nad Odrą

ul. Graniczna 2

66-470 Kostrzyn nad Odrą

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 12 kwietnia 2019 r., które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze dnia 16 kwietnia 2019 r., dotyczące udzielenia wyjaśnienia zawartego w pytaniu „Czy w związku ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej i MEN oraz Ministerstwa Finansów, wypłata wynagrodzenia w jakiegokolwiek innej formie przedstawia wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem i skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych”, stwierdzamy, iż zaprezentowane w Pana piśmie stanowisko prawne dotyczące opisanego w nim zdarzenia przyszłego znajduje w ocenie Izby aprobatę.

Niniejszym przedstawiamy również własne stanowisko i ocenę prawną dotyczącą przedstawionego przez Pana zagadnienia.

Zasady wynagradzania nauczycieli określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.), zwana dalej „Kartą nauczyciela”, w tym jej przepis art. 30, który zawiera precyzyjne i taksatywne wyliczenie elementów jakie składają się na wynagrodzenie nauczycieli, definiując tym samym to pojęcie. I tak wynagrodzenie nauczycieli składa się z następujących elementów:

1) wynagrodzenia zasadniczego;

- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w tym odpraw (np. emerytalnych, z tytułu rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach przewidzianych w Karcie Nauczyciela), nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, z wyjątkiem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz dodatku wiejskiego.

Karta Nauczyciela nie zawiera jednak całościowej regulacji tej materii, m.in. daje delegacje (upoważnienia) do wydania aktów wykonawczych i to zarówno w formie rozporządzeń (dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania - art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela) jak i w formie aktów prawa miejscowego (regulamin uchwalany przez jst, jako organ prowadzący szkołę - art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela). Ponadto - a co szczególnie istotne - przepis art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi, iż w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami Karty Nauczyciela, zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy. Niewątpliwie przepisem, który ma zastosowanie do wynagradzania nauczycieli, jest przepis art. 80 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.), zwanej dalej "Kodeksem pracy"; w myśl tego przepisu **pracownikowi przysługuje wynagrodzenie jedynie za pracę wykonaną zaś za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.**

Pracownik (nauczyciel), który powstrzymuje się od wykonywania pracy (czyli jej nie wykonuje), korzystając z przysługującego mu prawa do strajku (vide: art. 17, art. 18 oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych - Dz.U. z 2019 r., poz. 174), zwanej dalej "ustawą o rozwiązywaniu sporów zbiorowych" wypełnia tym samym ustawową przesłankę z art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, **pozbawienia się prawa do wynagrodzenia za czas strajku; przepis ten ustawodawca sformułował następująco:** *"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."*

Należy dodatkowo wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 9 § 1 Kodeksu pracy - w katalogu prawa pracy mieszczą się zarówno przepisy Kodeksu pracy jak i przepisy innych ustaw (Karta Nauczyciela) oraz akty wykonawcze do nich, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, **a ponadto** - postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów

określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Takim **porozumieniem zbiorowym, może być porozumienie konciliacyjne lub mediacyjne, które są zawierane podczas rozwiązywania sporu zbiorowego** (vide: art. 9 i art. 14 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych).

W art. 9 § 2 Kodeksu pracy ustawodawca wprowadził regułę, w myśl której postanowienia m.in. **porozumień zbiorowych nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych.** W ocenie Izby reguła ta nie oznacza jednak, że dopuszczalne byłyby takie postanowienia porozumień zbiorowych, które wprowadziłyby np. zasadę wynagrodzenia pracowników za czas ich strajku, jako postanowienie nie będące mniej korzystne dla pracowników (nauczycieli), gdyż takie postanowienia byłyby wprost sprzeczne (niezgodne) z ustawą (z art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych), jako aktem prawa wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa pracy.

W obowiązującym aktualnie stanie prawnym za czas strajku pracownikowi (nauczycielowi) nie przysługuje prawo do wynagrodzenia (do jakiegokolwiek jego składnika), o czym wprost przesądza ww. art. 23 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, zatem żaden pracodawca, a zwłaszcza taki, który zobowiązany jest - przy dokonywaniu wszelkich wydatków, w tym związanych z prawem pracy - stosować zasady obowiązujące w sektorze finansów publicznych, czyli m.in. zasady wypływające z art. 44 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2017, poz. 2077. ze zm.), nie ma podstawy prawnej do wypłacenia nauczycielom wynagrodzenia "za czas strajku" i to pod rygorem potencjalnego narażenia się, na zarzut odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie Izba wskazuje, iż niezależnie od wyżej przedstawionego stanowiska definitywne rozstrzygnięcie kwestii zawartej w Pana pytaniu może nastąpić w trybie i na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U z 2018 r, poz. 1458. ze zm.).

Przepisy tej ustawy między innymi wskazują, iż 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.

Przeprowadzenie pełnego postępowania przewidzianego przepisami tej ustawy mogłoby doprowadzić do merytorycznej odpowiedzi na tak sformułowane w Pana wniosku pytanie.

Stanowisko prezentowane w udzielonej odpowiedzi nie jest wiążące, lecz stanowi jedynie prezentację poglądu Izby w sprawie objętej zapytaniem złożonym w trybie art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Niniejsza odpowiedź nie stanowi również wykładni obowiązujących przepisów prawa, w zakresie objętym zapytaniem .

PREZES IZBY

Ryszard Zajaczkowski