

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 22 października 1996 r.  
I PZP 18/96**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski (współsprawozdawca), Janusz Łętowski, Walerian Sanetra.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 22 października 1996 r. wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy przepis art. 32 ust. 1 cyt. wyżej ustawy o związkach zawodowych ma zastosowanie w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.) nie ma zastosowania do rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszem pożarnictwa na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.).**

**U z a s a d n i e n i e**

Powołując się na upoważnienie zawarte w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), powoływanej dalej jako "ustawa związkowa" albo "ustawa", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zgłosiło w dniu 14 czerwca 1996 r. wniosek o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego sformułowanego w sentencji uchwały, jako budzącego "wątpliwości w praktyce".

W uzasadnieniu powyższego wniosku podniesiono, że nakaz uzyskania przez pracodawcę uprzedniej zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej na wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy w czasie trwania oraz w okresie roku od wygaśnięcia mandatu członka zarządu albo komisji rewizyjnej takiej organizacji związkowej (art. 32 ust. 1 ustawy), ma na celu usunięcie obaw przed angażowaniem się pracownika w działalność społeczną, narażającą go na konflikty z pracodawcą. Wspomniana ochrona obejmuje także działaczy związkowych będących funkcjonariuszami Państwowej Straży Pożarnej, co wynika wyraźnie z analizowanych w świetle art. 2 ustawy związkowej przepisów art. 28-49 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o

Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 ze zm.), powoływanej dalej jako "ustawa o PSP".

Tymczasem w praktyce stosowania tych przepisów uznaje się, że zgoda zakładowej organizacji związkowej na zwolnienie ze służby strażaka pełniącego związkową funkcję, jest konieczna jedynie przy zwolnieniu fakultatywnym na podstawie art. 43 ust. 3 ustawy o PSP. Taki pogląd wyrażał niejednokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny. Natomiast Sąd Najwyższy akcentuje powszechność i bezwzględność szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia działaczy związkowych. Takie jest również stanowisko wnioskodawcy, który wobec tego uważa, że zgoda zakładowej organizacji związkowej jest konieczna dla skutecznego ustania stosunku służbowego działaczy związkowych zatrudnionych w służbie pożarniczej zarówno przy zwolnieniach fakultatywnych, jak i zwolnieniach obligatoryjnych na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o PSP. O zbyteczności takiej zgody można by mówić jedynie przy zwolnieniu obligatoryjnym, z którego żądaniem występuje sam zainteresowany (art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP).

Za pełną ochroną trwałości stosunku służbowego strażaków pełniących funkcje związkowe przemawia też wniosek, który należy - zdaniem OPZZ - wyprowadzać a contrario z przepisu art. 6 ust. 2 ustawy związkowej, ograniczającego związkowe uprawnienia funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

Prokurator wniósł, aby na przedstawione zagadnienie prawne udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Przepisy powołane we wniosku wzbudzają rzeczywiście szereg wątpliwości, więc konieczne jest wyinterpretowanie z nich norm prawnych, które byłyby wzajemnie spójne i miały zarazem aksjologiczne uzasadnienie w systemie wartości, które w demokratycznym państwie prawnym można przypisywać racjonalnemu ustawodawcy.

Za punkt wyjścia należy przyjąć przepisy ustawy związkowej. Przepis art. 32 ust. 1 tej ustawy stanowi, że pracodawca nie może bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z pracownikiem będącym członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej w czasie trwania mandatu oraz w okresie roku po jego wygaśnięciu. To kategoryczne sformułowanie odnosi się jednak *expressis verbis* tylko do ustania stosunku pracy w następstwie zmierzających do takiego skutku jednostronnych czynności prawnych, a one są w powszechnym prawie pracy przedmiotem uprawnień (kompetencji) pracodawcy, nie połączonych z nakazem czynienia z nich użytku. Z przepisu art. 32 ust. 1 ustawy związkowej wynika zatem jedynie to, że pracodawca mogący skądinąd wypowiadać i rozwiązywać stosunki pracy, "nie może" tego wobec pracownika pełniącego funkcje związkowe uczynić bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej. Innymi słowy, chodzi tu "tylko" o ograniczenie swobody rozwiązania stosunku pracy, chociaż nieuzyskanie wspomnianej zgody wyklucza legalność takiego rozwiązania w czasie trwania związkowego mandatu i w okresie roku po jego ustaniu.

Cytowany przepis ustawy związkowej nie dotyczy natomiast ustania stosunku pracy przez jego wygaśnięcie (np. wskutek ukończenia pracy, dla wykonania której umowa była zawarta - art. 30 § 1 pkt 5 KP, określający takie ustanie mianem "rozwiązania umowy"). Zdarzenie takie powoduje bowiem ustanie stosunku pracy *ex lege*,

zaś pracodawca co najwyżej ewidencjonuje taki skutek, po czym spełnia wynikające zeń obowiązki (np. w zakresie wydania świadectwa pracy - art. 97 § 1 KP).

W świetle uregulowań powszechnego ustawodawstwa pracy nie rodzi się zatem pytanie, czy przepis art. 32 ust. 1 ustawy związkowej ma zastosowanie również w sytuacji, w której rozwiązanie stosunku pracy jest dla pracodawcy przedmiotem jego prawnego obowiązku. Kwestia ta aktualizuje się natomiast na gruncie przepisów licznych pragmatyk pracowniczych, normujących stosunki pracy nawiązywane na podstawie aktu mianowania. Ustawodawca przewiduje w nich bowiem często nie tylko fakultatywne, ale również obligatoryjne rozwiązanie stosunku pracy, które oddziela też niekiedy od instytucji wygaśnięcia stosunku pracy. Wprawdzie w przeciwieństwie do zdarzeń powodujących wygaśnięcie stosunku pracy, do jego ustania nie prowadzą zdarzenia aktualizujące nakaz rozwiązania, ale dla rozpatrywanego tu problemu stosowania art. 32 ust. 1 ustawy związkowej jest to bez znaczenia.

Ocenę taką uzasadnia świadomość, że kwalifikowanie zdarzeń do kategorii powodującej wygaśnięcie, względnie aktualizującej obowiązek rozwiązania stosunku pracy, nie opiera się na jakimś ogólnym kryterium porządkującym, a próby jego wyinterpretowania z konkretnej regulacji prawnej prowadzą do wniosków ryzykownych, jeśli nie wręcz przypadkowych. Można natomiast uznać, że w każdej z tych kategorii chodzi o zdarzenia, w świetle których kontynuowanie stosunku pracy jest niemożliwe lub niecelowe. Są to wreszcie zdarzenia całkowicie oderwane od działalności związkowej, więc bez względu na ewentualnie pełnioną funkcję związkową powinny powodować jednakowy skutek wobec ogółu zatrudnionych, chyba że ustawodawca stanowi wyraźnie, iż nawet obligatoryjność rozwiązania nie może naruszać szczególnej ochrony pracownika w zakresie wypowiedzenia i rozwiązania stosunku, jak to np. wynika z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402). Analogiczne postanowienie zawiera też przepis art. 16 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

Problem zakresu zastosowania art. 32 ust. 1 ustawy związkowej wydaje się natomiast *prima facie* bezprzedmiotowy wobec strażaków, którzy nie pozostają w stosunku pracy, gdyż ustawa o PSP przewiduje zatrudnienie ich w stosunku służbowym. Spośród takich osób ustawa związkowa obejmuje jedynie funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, stanowiąc w art. 2 ust. 6, że jej przepisy stosuje się wobec nich odpowiednio oraz z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Sugestia o pozbawieniu strażaków uprawnień związkowych jest jednak bezpodstawna. Zostały one bowiem w trzy miesiące po uchwaleniu ustawy związkowej uregulowane w art. 58 ustawy o PSP, postanawiającym, że strażacy mogą się zrzeszać w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych.

Cytowany przepis jest sformułowany nieprecyzyjnie. Jego redakcja akcentuje bowiem wobec strażaków wolność koalicji związkowej, ale nie ogranicza się do niej i odsyła do ustawy związkowej w całym zakresie jej normowania. Odesłanie nie zawiera też ograniczeń charakterystycznych dla funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, co świadczy o doniosłości przywiązywanej przez ustawodawcę do faktu, że jako formacja umundurowana, nie została straż pożarna wyposażona w broń, tylko w specjalistyczny sprzęt do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 1 ust. 1 ustawy o PSP).

Ustawa związkowa mogłaby zatem być wobec związkowych uprawnień stra-

zaków stosowana wprost i w całej rozciągłości, nie wyłączając uregulowań o szczególnej ochronie działaczy związkowych. Brak generalnego ograniczenia w zastosowaniu ustawy związkowej wobec funkcjonariuszy PSP nie oznacza jednak, że nie istnieją one wobec żadnego z jej przepisów, a więc, że art. 32 ust. 1 ustawy związkowej dotyczy każdego przypadku rozwiązania stosunku służbowego strażaków. Prawodawca zakładał, że nie zawsze będzie to możliwe i dlatego prawo zrzeszania się strażaków w związkach zawodowych odniósł w art. 58 ustawy o PSP nie tyle do przepisów ustawy związkowej, ile do zawartych w nich "zasad", a więc reguł ogólnych, dopuszczających odstępstwa usprawiedliwione konstrukcją stosunku służbowego, charakteryzującego się władcym zwierzchnictwem przełożonego nad podwładnym.

Ustawa o PSP stanowi w art. 43 ust. 1, że zwolnienie ze służby następuje w drodze rozwiązania stosunku służbowego, zaś w ust. 2 i 3 tego przepisu wymienia taksatywnie przyczyny zwolnienia obligatoryjnego i zwolnienia fakultatywnego. Zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy strażaka "zwalnia się ze służby" w przypadkach: orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską (pkt 1); nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii służbowej w okresie przygotowawczym (pkt 2); wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby (pkt 3); skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego (pkt 4); zgłoszenia przez niego pisemnego żądania zwolnienia - w terminie do 3 miesięcy (pkt 5).

Wnioskodawca uważa, że zgoda zakładowej organizacji związkowej na zwolnienie jej działacza jest zbędna tylko wtedy, gdy on sam tego żąda, z czym nie sposób polemizować. Jest jednak znamienne, że zakres pytania nie obejmuje pozostałych sytuacji określonych w art. 43 ust. 2 ustawy i ogranicza się do przypadków wskazanych w pkt 2 i 3. Pominięcie orzeczonej przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby oraz prawomocnego skazania przez sąd za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego pozwala przypuszczać, że sytuacje te również nie są według wnioskodawcy objęte zakresem zastosowania art. 32 ust. 1 ustawy związkowej, choć obligatoryjne zwolnienie działacza związku zawodowego pozostaje wówczas poza zasięgiem jego woli.

Znaczyliby to, że pozostałe przyczyny obligatoryjnego zwolnienia ze służby pożarniczej, tj. zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 - 4 ustawy o PSP, dzieli wnioskodawca z punktu widzenia art. 32 ust. 1 ustawy związkowej na dwie grupy, różniące się zakresem wpływu władzy służbowej na zaistnienie przyczyny obligatoryjnego rozwiązania stosunku służbowego. Wnioskodawca dopuszcza wyłączenie art. 32 ust. 1 ustawy związkowej, jeżeli wpływ taki jest praktycznie wykluczony (art. 43 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o PSP), a w przeciwnym razie wpływ ten chciałby zmajoryzować obowiązkiem uzyskiwania zgody związkowej, której brak wykluczałby rozwiązanie stosunku służbowego.

Wnioskodawca nie twierdzi jednak, iżby przedmiotem opinii służbowych, względnie przedmiotem deliktu dyscyplinarnego mogły być zachowania funkcjonariusza bezpośrednio związane z realizowaniem statutowych zadań zakładowej organizacji związkowej. Taka ewentualność nawet pośrednio wydaje się nad wyraz abstrakcyjna. Pod nieprawdziwymi zarzutami o merytorycznej nieprzydatności do służby stałej bądź naruszenia dyscypliny służbowej lub popełnienia przestępstwa albo wykroczenia, należałoby bowiem ukryć faktyczny odwet przełożonego za związkową aktywność danego funkcjonariusza, i to w warunkach aktywnej jego obrony, wspieranej przez

zarząd zakładowej organizacji związkowej.

Postępowanie w sprawie opiniowania służbowego i postępowanie dyscyplinarne nie toczą się zresztą według swobodnego uznania, gdyż są szczegółowo unormowane w aktach wykonawczych do ustawy o PSP. Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 czerwca 1992 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 52, poz. 243), jak też przepisy zarządzenia nr 34 tego Ministra z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie świadectw służby i opinii funkcjonariuszy pożarnictwa Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urzęd. MSW Nr 1, poz. 29), uwzględniają przy tym prawa zainteresowanego w stopniu przyjmowanym de lege lata jako standard dla zatrudnienia w stosunku służby militarnej lub paramilitarnej w ogólności.

Nadmienić jednak trzeba, że na posiedzeniu Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie pełnomocnik wnioskodawcy oświadczył, iż wobec jednoosobowego opiniowania służbowego i karania dyscyplinarnego standardy te w odniesieniu do strażaków pełniących związkowe funkcje okazały się już w praktyce niewystarczające. Obbligatoryjne zwolnienie ze służby w związku z jednoosobowym orzeczeniem o nieprzydatności do niej, dotyczy jednak okresu przygotowawczego, który "z natury rzeczy" charakteryzuje się niestabilnością zatrudnienia i nie sprzyja piastowaniu związkowych funkcji. Inaczej wolno oceniać przyjętą w art. 121 ustawy o PSP koncepcję jednoosobowego wykonywania przez służbowego przełożonego władzy dyscyplinarnej, ze stosowaniem kary wydalenia ze służby wyłącznie. Jest bowiem wątpliwe, czy dobro służby pożarniczej wymaga rezygnacji z komisji dyscyplinarnych, ale kwestię tę można rozważać jedynie na płaszczyźnie de lege ferenda i w odniesieniu do wszystkich strażaków.

Dlatego przyjęcie wykładni proponowanej we wniosku byłoby de lege lata nie tyle stosowaniem prawa, ile próbą jego poprawiania w kierunku uprzywilejowania niektórych funkcjonariuszy pożarnictwa tylko z powodu uzyskania formalnego mandatu do pełnienia związkowej funkcji. Tymczasem nie ma racjonalnych powodów, aby ochrona działaczy związkowych pozostających w służbie pożarniczej była szersza, niż dla pracowników poddanych ogólnemu reżimowi umów o pracę, czy też szczególnym uregulowaniom pragmatyk o stosunkach pracy na podstawie aktu mianowania. Na rzecz takiej konkluzji przemawia też fakt, że ustawa o PSP nie zna instytucji wygaśnięcia stosunku zatrudnienia służbowego, a przynajmniej niektóre ze zdarzeń objętych jej przepisem art. 43 ust. 2, można by kwalifikować jako równoważne przesłankom wygaśnięcia, przy którym problem uzyskiwania związkowej zgody staje się bezprzedmiotowy.

Z wyżej podanych względów na przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi, jak w sentencji uchwały.

=====