



RPW/13404/2018 P
Data: 2018-02-27



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 22 lutego 2018 r.

Sekretarz Stanu

DWOiP-I-053-1/18

dot. WZF.7043.201.2017.TO

UNP: 180216-00695

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPK.	2018 -02- 27
ZAL.	NR

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik

Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 29 stycznia 2018 r. (znak WZF.7043.201.2017.TO) w sprawie czwórki funkcjonariuszy Służby Więziennej – wykładowców w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej (dalej: COSSW) w Kaliszu, oddelegowanych do pełnienia służby w innych jednostkach penitencjarnych, działając na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) uprzejmie przedstawiam, co następuje:

Sprawa wymienionych na wstępie funkcjonariuszy publicznych została już wcześniej szczegółowo przez Ministerstwo Sprawiedliwości zbadana i wyjaśniona, ponieważ skarżący tożsamej treści pisma wystosowali do wielu organów i instytucji państwowych, w tym do posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, posłów do Parlamentu Europejskiego, Prezesa Rady Ministrów oraz bezpośrednio do Ministra Sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości udzieliło w tej sprawie szeregu odpowiedzi, w tym bezpośrednio do skarżących w piśmie z dn. 11 stycznia 2018 r. (znak DWOiP-771-7/17).

Jakkolwiek Pan Rzecznik nie wskazuje tożsamości osób, których dotyczy wystąpienie (poza osobą Pana o ze względu na charakter

sprawy oraz wcześniej rozpatrywane skargi i interwencje w dalszej części niniejszej odpowiedzi użyte zostaną personalia Skarżących funkcjonariuszy, co ułatwi prezentację ustaleń i stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości.

W swoich pismach Skarżący sugerowali związek rozkazów Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zakomunikowanych w dn. 13 października 2017 r. o delegowaniu do innych miejscowości z ich działalnością związkową, a w szczególności z zaangażowaniem w ujawnianie nieprawidłowości w funkcjonowaniu COSSW w Kaliszu i personalnie z osobą ówczesnego kierownika Zakładu Technologii Informatycznych i Edukacyjnych (dalej: ZTIiE), sprawującego obecnie funkcję Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z dn. 27 listopada 2017 r., materiałów prawomocnie zakończonego wobec postępowania dyscyplinarnego oraz informacji udzielonych przez Prokuratora Rejonowego w Kaliszu, ustalono następujące okoliczności:

W okresie od dn. 21 marca 2016 r. do dn. 15 listopada 2016 r. Biuro Spraw Wewnętrznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej przeprowadziło w COSSW w Kaliszu kontrolę, dotyczącą przede wszystkim funkcjonowania ZTIiE. W dniu 13 grudnia 2016 r. Biuro skierowało do – ówczesnego Komendanta Ośrodka, wystąpienie pokontrolne, w którym stwierdziło szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanego Zakładu. Na podstawie wyników kontroli jeszcze w 2016 r. wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne m.in. wobec (obecnie majora), który w okresie od dn. 1 stycznia 2016 r. do dn. 21 kwietnia 2016 r. pełnił obowiązki na stanowisku kierownika ZTIiE, a od dn. 22 kwietnia 2016 r. do dn. 7 marca 2017 r. – na stanowisku Zastępcy Komendanta COSSW w Kaliszu. W toku tego postępowania Panu postawiono trzynaście zarzutów dyscyplinarnych związanych z niedopełnieniem obowiązków służbowych, nieprzestrzeganiem przepisów prawa oraz zachowaniem niezgodnym ze złożonym ślubowaniem.

Orzeczeniem z dnia 6 kwietnia 2017 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej jako przełożony dyscyplinarny uniewinnił obwinionego od większości zarzutów, w zakresie części umorzył postępowanie dyscyplinarne w związku z upływem roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, a także uznał obwinionego winnym popełnienia trzech przewinień dyscyplinarnych, za co wymierzył mu karę dyscyplinarną nagany.

Orzeczenie dyscyplinarne organu pierwszej instancji zostało zaskarżone do organu drugiej instancji (Ministra Sprawiedliwości) przez obrońcę obwinionego, w części umarzającej i części uznającej winę obwinionego. Minister Sprawiedliwości, działając jako wyższy przełożony dyscyplinarny, po szczegółowym rozpatrzeniu odwołania obrońcy obwinionego, orzeczeniem z dn. 31 maja 2017 r. wydanym w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym:

- utrzymał w mocy tę część zaskarżonego orzeczenia, w której przełożony dyscyplinarny umorzył postępowanie dyscyplinarne oraz
- uchylił zaskarżone orzeczenie w części uznającej winę obwinionego i uniewinnił obwinionego od dwóch wcześniej przypisanych czynów, a w zakresie trzeciego czynu umorzył postępowanie dyscyplinarne z powodu upływu rocznego terminu przedawnienia wymierzenia kary dyscyplinarnej.

Orzeczenie wydane w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym nie zostało zaskarżone do sądu powszechnego i jest prawomocne.

W oparciu o wyniki kontroli Biura Spraw Wewnętrznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej zarówno Komendant COSSW w Kaliszu (w dniu 31 stycznia 2017 r.), jak i Zarząd Terenowy Oddziału Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa (dalej: NSZZFiPW) przy COSSW w Kaliszu (w dniu 9 stycznia 2017 r.) złożyli do Prokuratury Rejonowej w Kaliszu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstw na szkodę COSSW w Kaliszu przez kilku funkcjonariuszy Służby Więziennej, w tym przez

Na podstawie tych zawiadomień Prokuratura Rejonowa pod numerem prowadziła stosowne śledztwo, które zakończyło się wydaniem w dn. 17 sierpnia 2017 r. postanowienia o jego umorzeniu. Zażalenie na wymienione

postanowienie do Sądu Rejonowego w Kaliszu wniósł Zarząd Terenowy Oddziału NSZZFiW przy COSSW w Kaliszu, jednak na posiedzeniu w dn. 8 grudnia 2017 r. Sąd pozostawił to zażalenie bez rozpoznania jako pochodzące od podmiotu nieuprawnionego. Postanowieniem z dn. 12 stycznia 2018 r. postępowanie prokuratorskie, w oparciu o przepis art. 327 § 1 *Kodeksu postępowania karnego*, zostało podjęte na nowo (sygn. akt PR3 DS 26/2018), ze względu na stwierdzoną w ramach nadzoru służbowego przedwczesność i niezasadność decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego.

Szczegółowa analiza okoliczności podjęcia przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej decyzji o czasowym delegowaniu wymienionych funkcjonariuszy do pełnienia obowiązków służbowych w innych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej nie daje podstaw do wnioskowania, że była ona motywowana chęcią zneutralizowania bądź ukarania Skarżących za ich aktywność związkową i zaangażowanie w ujawnianie nieprawidłowości w macierzystej jednostce.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy z dn. 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej* (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 631 z późn. zm.) funkcjonariusz Służby Więziennej może być z urzędu delegowany na okres do 6 miesięcy do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, w tym do instytucji gospodarki budżetowej, w przypadkach uzasadnionych ważnymi potrzebami służby; ponowne lub dalsze delegowanie przed upływem 2 lat wymaga zgody funkcjonariusza. Funkcjonariusz może być delegowany również na własną prośbę, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie względy służbowe. Delegowanie w trybie art. 70 ustawy *o Służbie Więziennej* ma stosunkowo krótkotrwały charakter i nie powoduje pogorszenia sytuacji finansowej funkcjonariusza. Zgodnie z art. 73 ust. 1 i 2 w/w ustawy delegowanemu przysługuje w tym czasie prawo do lokalu mieszkalnego albo kwatery tymczasowej oraz wszelkie należności z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 219 § 1-3 ustawy *o Służbie Więziennej* sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące m.in delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, rozstrzygane są w formie rozkazu personalnego, który jest wykonalny z dniem w nim określonym

i od którego nie przysługuje odwołanie. Treść art. 220 ustawy wyklucza dopuszczalność poddania sporu wynikłego z wydania rozkazu personalnego o delegowaniu rozstrzygnięciu sądu właściwego w sprawach z zakresu prawa pracy. Delegowanie jest zatem władczym, autonomicznym aktem decyzyjnym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej albo dyrektora okręgowego Służby Więziennej, nie podlegającym kontroli instancyjnej organów wyższego stopnia, ani też kontroli sądu powszechnego. Ma ono charakter uznaniowy, przy czym ramy tego uznania wyznaczają ważne potrzeby służby.

Przesłanki ochrony funkcjonariusza przez delegowaniem ze względu na ważne potrzeby służby sformułowane zostały w art. 71 ustawy o *Służbie Więziennej*. Stosownie do tej regulacji nie można bez zgody zainteresowanego przenieść albo delegować do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej:

- 1) funkcjonariusza kobiety w ciąży;
- 2) funkcjonariusza samodzielnie sprawującego opiekę nad dzieckiem do lat 14;
- 3) funkcjonariusza samodzielnie sprawującego opiekę nad dzieckiem niezdolnym do pracy lub do samodzielnej egzystencji, przed osiągnięciem przez dziecko 18 lat życia lub do ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat życia;
- 4) funkcjonariusza samodzielnie sprawującego opiekę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy, bez względu na jego wiek.

Poza wymienionymi przesłankami ustawodawca nie wymaga badania przed delegowaniem sytuacji osobistej funkcjonariuszy, co wynika z ukształtowania Służby Więziennej jest formacji mundurowej, zbudowanej na zasadzie hierarchiczności i służbowego podporządkowania. W 2017 r. oddelegowano do pełnienia służby w innych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej 436 funkcjonariuszy, w tym 130 członków NSZZFiPW. W żadnym z tych przypadków nie badano sytuacji rodzinnej funkcjonariuszy delegowanych poza ustawowymi przesłankami ograniczającymi możliwość delegowania. Instytucja oddelegowania jest, z uwagi na przesłankę jej uruchomienia, działaniem wyjątkowym, wynikającym wyłącznie z ważnego interesu służby.

Potrzeba oddelegowania dwójki funkcjonariuszy COSSW w Kaliszu zaistniała w związku z trudną sytuacją kadrową w Dziale Penitencjarnym Aresztu Śledczego w Olsztynie oraz w Oddziale Psychiatrii Sądowej Aresztu Śledczego w Szczecinie. Ze stosownymi wnioskami o zwiększenie etatowe wystąpili Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej – odpowiednio w Olsztynie i w Szczecinie. Rozpoznając te wnioski Dyrektor Generalny wystąpił do ośrodków szkolenia i doskonalenia kadr Służby Więziennej o wskazanie ewentualnych możliwości wsparcia w/w jednostek funkcjonariuszami spełniającymi oczekiwania wnioskodawców. Komendant COSSW w Kaliszu poinformował o możliwości oddelegowania siedmiu funkcjonariuszy, przy czym w pierwszej kolejności wskazał na .

Mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań oraz ustawową możliwość natychmiastowego wsparcia realizacji zadań w Areszcie Śledczym w Olsztynie i Areszcie Śledczym w Szczecinie, z uwagi na kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe przedstawionych funkcjonariuszy, Dyrektor Generalny podjął decyzje o oddelegowaniu w/w do pełnienia służby, zgodnie z wydanymi w tym zakresie rozkazami personalnymi. Realizacja tego polecenia służbowego, do czasu zakończenia okresu delegowania, miała pozwolić zainteresowanym jednostkom na opracowanie, przyjęcie i wstępne przeszkolenie nowych funkcjonariuszy. Żadna z przesłanek określonych w art. 71 ustawy *o Służbie Więziennej* nie miała w tym wypadku zastosowania.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Komendant Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej (w skr. OSSW) w Kulach wystąpił o zwiększenie etatowe w celu obsadzenia stanowiska wykładowcy prowadzącego zajęcia dydaktyczne ze słuchaczami kursów przygotowawczych w ramach bloku tematycznego *„bezpieczeństwo jednostek organizacyjnych SW w zakresie wychowanie fizyczne z elementami samoobrony i technik działań interwencyjnych”*. Mając na uwadze potrzebę racjonalnego wykorzystywania kwalifikacji i umiejętności funkcjonariuszy już pełniących służbę Dyrektor Generalny zwrócił się z pismem do Komendanta COSSW w Kaliszu oraz Komendanta OSSW w Suchej o zbadanie możliwości skierowania funkcjonariuszy do realizacji zadań wskazanych

przez Komendanta OSSW w Kulach. Tylko Komendant COSSW w Kaliszu wskazał na możliwość zabezpieczenia potrzeb w zakresie kadry szkoleniowej OSSW w Kulach, przesyłając dane pięciu funkcjonariuszy, w pierwszej kolejności wskazując na [redacted] ów [redacted] również w tym wypadku żadna z przesłanek określonych w art. 71 ustawy nie miała zastosowania.

W przypadku delegowania [redacted] Komendant COSSW w Kaliszu zwrócił się z prośbą o cofnięcie oddelegowania do czasowego pełnienia służby w Ośrodku Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Suchoj [redacted] a wskazał osobę [redacted] jako funkcjonariusza o kwalifikacjach odpowiadających potrzebom zapewnienia właściwej realizacji zadań w tym Ośrodku. Przychylając się do prośby Komendanta COSSW w Kaliszu, Dyrektor Generalny wydał stosowny rozkaz personalny, po uprzednim stwierdzeniu, że nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 71 ustawy.

Oceniając potrzebę zapewnienia właściwej realizacji zadań w każdej z wymienionych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej Dyrektor Generalny miał na uwadze organizacyjne i kadrowe możliwości poszczególnych jednostek. Stąd zapytania kierowane do ośrodków szkolenia i doskonalenia kadr o możliwość przynajmniej czasowego skierowania funkcjonariuszy do jednostek zgłaszających trudności w realizacji ustawowych zadań spoczywających na Służbie Więziennej, ale bez utrudnień dla realizacji zadań w jednostkach macierzystych.

Oddelegowani funkcjonariusze złożyli wnioski o cofnięcie rozkazów personalnych o oddelegowaniu do pełnienia służby w jednostkach w nich wskazanych. W indywidualnych pismach z dn. 19 października 2017 r. wskazywali na trudną sytuację rodzinną. Poza [redacted] pozostałych troje funkcjonariuszy nie kwestionowało merytorycznych przesłanek wydanego rozkazu o sześciomiesięcznym oddelegowaniu.

W dniu 15 listopada 2017 r. Dyrektor Generalny podpisał jednobrzmiące pismo do wnoszących prośby funkcjonariuszy, w którym odniósł się do podnoszonych argumentów. Podkreślił, że jako Dyrektor Generalny Służby Więziennej musi

realizować zadania postawione przed formacją, którą kieruje, a żadna z czterech próśb nie formułowała przesłanek obligujących go do odstąpienia od delegowania. Podnoszone argumenty o charakterze osobistym i rodzinnym, nieobjęte regulacją art. 71 ustawy o *Służbie Więziennej*, nie mogły być uwzględnione. W przeciwnym wypadku powstałoby ryzyko subiektywizacji oceny argumentów podnoszonych w każdych kolejnych sprawach, w tym formułowanie zarzutów dyskryminacji w zatrudnieniu, a z drugiej strony groziłoby to paraliżem instytucji delegowania czy przenoszenia z urzędu z uwagi na ważne potrzeby służby.

Należy podkreślić, że żaden z wnoszących do Dyrektora Generalnego próśb o cofnięcie rozkazu o oddelegowaniu nie podnosił problemu wykonywania zadań w związku z funkcjami pełnionymi w strukturach NSZZFiPW. Domniemanie powiązania sprawy z sprawą oddelegowania do pełnienia służby w innych jednostkach pojawiło się dopiero w korespondencji Autorów z dn. 8 listopada 2017 r., rozesłanej do wielu podmiotów i instytucji państwowych. Sformułowana w tej korespondencji teza jest jednak nieuprawniona. We wszystkich czterech przypadkach delegowanie funkcjonariuszy było reakcją na pilne potrzeby organizacyjne jednostek borykających się z problemami kadrowymi. Wykorzystana w tym wypadku została zwyczajna i często stosowana w praktyce procedura szybkiego wspierania kadrowego jednostek, które z różnych przyczyn napotkały niespodziewane trudności w realizacji ustawowych zadań. Komendant COSSW w Kaliszu, w którym Autorzy skarg pełnili służbę, tak jak w wielu innych podobnych przypadkach, pozytywnie odpowiedział na skierowane do ośrodków szkolenia i doskonalenia kadr Służby Więziennej wystąpienia Dyrektora Generalnego o zbadanie ewentualnych możliwości wsparcia innych jednostek i wskazał funkcjonariuszy, którzy spełniali określone przez wnioskodawców merytoryczne kryteria.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości Dyrektor Generalny w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnił – indywidualnie w przypadku każdego ze Skarżących – okoliczności faktyczne wskazujące na zrealizowanie przesłanki „*ważnych potrzeb służby*” (71 ustawy o *Służbie Więziennej*), w związku z czym brak jest podstaw do stwierdzenia w tym wypadku naruszenia przepisów ustawy o *Służbie Więziennej* normujących

instytucję delegowania bądź też sugerowanego przez Pana Rzecznika nadużycia prawa rozumianego jako wykorzystanie instytucji prawnej niezgodnie z jej celem i funkcją. Przeciwnie, z okoliczności tych wynika, że czasowe delegowanie czwórki funkcjonariuszy COSSW w Kaliszu odbyło się w odpowiedzi na konkretne i pilne zapotrzebowanie innych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i w sytuacji braku możliwości zaspokojenia tych potrzeb w inny sposób, co świadczy o poprawnej interpretacji i właściwym zastosowaniu przez Dyrektora Generalnego instytucji uregulowanej w art. 70 ustawy *o Służbie Więziennej*.

W swoim wystąpieniu Pan Rzecznik szczególną uwagę poświęca zarzutowi uchybienia przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przepisom art. 32 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1881 z późn. zm.), w związku z wydaniem rozkazu o czasowym delegowaniu w stosunku do Pana _____, pełniącego funkcję przewodniczącego lokalnej struktury NSZZFiPW i zgłoszonego w odpowiednim trybie Komendantowi COSSW w Kaliszu jako osoba objęta ochroną wynikającą z ustawy *o związkach zawodowych*. Treść wystąpienia sugeruje również, że generalnie w opinii Pana Rzecznika zastosowanie przez Dyrektora Generalnego instytucji czasowego delegowania w stosunku do wymienionej czwórki funkcjonariuszy Służby Więziennej może być rozpatrywane w kategoriach czynu zabronionego określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *o związkach zawodowych* („*кто в związku з займованым stanowiskiem lub pełnioną funkcją utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie з przepisami ustawy, подlega карзе ограничєния волносьт*”).

Minister Sprawiedliwości nie może podzielić wyrażonych w tym zakresie przez Pana Rzecznika zapatrywań, ponieważ w świetle obowiązujących unormowań prawnych oraz poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądowym w analogicznych sprawach na Dyrektorze Generalnym Służby Więziennej nie ciążył prawny obowiązek konsultacji z organizacją związkową ani uzyskania zezwolenia takiej organizacji na czasowe delegowanie któregokolwiek ze Skarżących funkcjonariuszy Służby Więziennej, w tym również Pana kpt. Tomasza Nawrockiego.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o *Służbie Więziennej* funkcjonariusze Służby Więziennej mogą zrzeszać się w związku zawodowym na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych* (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1881 z późn. zm.); nadto w Służbie Więziennej może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający funkcjonariuszy, który nie ma prawa do strajku. Użyte w art. 34 ust. 1 ustawy o *Służbie Więziennej* sformułowanie „zrzeszać się w związku zawodowym na zasadach...”, nie odwołuje się ani do stosowania „odpowiedniego”, ani do stosowania „wprost” ustawy o *związkach zawodowych*, w przeciwieństwie do art. 67 ust. 2 ustawy z dn. 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* oraz art. 72 ust. 2 ustawy z dn. 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* (w obu przypadkach jest mowa o stosowaniu „odpowiednim”).

Stosowna dyspozycja w tym zakresie wynika natomiast z art. 2 ust. 6 ustawy o *związkach zawodowych*, w myśl którego do praw związkowych funkcjonariuszy Służby Więziennej stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Użyte w tym przepisie sformułowanie oznacza, że przepisy ustawy o *związkach zawodowych* będą miały zastosowanie do funkcjonariuszy Służby Więziennej, będących członkami związku zawodowego, tylko w takim zakresie, w jakim nie będzie to naruszało specyfiki stosunków służbowych w tej formacji, w szczególności jej zadań i funkcji oraz konstrukcji opartej na hierarchicznej podległości służbowej i dyspozycyjności funkcjonariuszy. Należy też przyjąć, że niekiedy przepisy ustawy o *związkach zawodowych* nie będą mogły być w ogóle stosowane ze względu na ich bezprzedmiotowość lub sprzeczność z celami, jakie realizują pragmatyki służb mundurowych.

W myśl art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o *związkach zawodowych* pracodawca bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej nie może zmienić jednostronnie warunków pracy lub płacy na niekorzyść pracownika, który jest imiennie wskazanym uchwałą zarządu członkiem tego zarządu lub innym pracownikiem będącym członkiem danej zakładowej organizacji związkowej, upoważnionym do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy albo organu lub osoby dokonującej za pracodawcę czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Istota

zaistniałego w niniejszej sprawie problemu sprowadza się do ustalenia, czy i w jakim ewentualnie zakresie znajduje zastosowanie norma prawna wynikająca z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *o związkach zawodowych* w przypadku delegowania funkcjonariusza Służby Więziennej do innej niż dotychczasowa jednostki organizacyjnej w oparciu o przepis art. 70 ust. 1 ustawy *o Służbie Więziennej*.

Przyjęta w art. 219 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy *o Służbie Więziennej* formuła niezaskarżalnego rozkazu personalnego i związany z tym brak kognicji sądu powszechnego bądź sądu administracyjnego spowodowały, że w omawianej materii w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Więziennej nie pojawiły się żadne głosy orzecznictwa sądowego. Niemniej jednak na podstawie judykatów dotyczących innych służb mundurowych można odkodować wyraźną linię interpretacyjną dotyczącą wzajemnych relacji przepisów ustawy *o związkach zawodowych* w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy działaczy związkowych oraz przepisów pragmatyk służbowych regulujących treść stosunku służbowego w formacji mundurowej.

W wyroku z dn. 28 listopada 2013 r. (sygn. I OSK 2323/12)¹ Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepis art. 32 ust. 2 ustawy *o związkach zawodowych* ma odpowiednie zastosowanie do policjanta będącego członkiem Zarządu Terenowego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów. Wymaganie ustawy, by stosowanie tej normy było "odpowiednie" nakazuje jedynie krytyczną weryfikację wzajemnego stosunku między normą stosowaną a normą odwołującą się i odrzucenie normy stosowanej w całości lub w określonej części jedynie w tym wypadku, gdy norma ta nie może być stosowana w ogóle i do pewnego układu odniesienia m.in. z tego względu, że jest albo oczywiście sprzeczna z innymi przepisami ustawy odwołującej się, albo realizuje odmienne niż ta ustawa cele.

W wyroku z dn. 1 czerwca 2016 r. (sygn. I OSK 1796/14)² tenże Sąd zauważył jednak, że stosunki służbowe żołnierzy zawodowych (a także innych służb mundurowych) nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania, w związku

¹ <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>; LEX nr 1791100

² <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>; LEX nr 2106415

z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Stosunki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych są typowym przykładem stosunku administracyjnoprawnego, charakteryzującego się nierównością stron, w którym organy administracji publicznej kształtują jednostronnie, bez udziału zainteresowanego, sytuację prawną funkcjonariuszy. Jedną ze stron tego stosunku to przełożony będący organem administracji publicznej, a drugą ze stron to obywatel będący funkcjonariuszem służby mundurowej. Obowiązki i uprawnienia, będące treścią stosunku administracyjnoprawnego, mogą polegać na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu i są ściśle określone przez przepisy materialnego prawa administracyjnego określonego w ustawach pragmatycznych, statuujących stosunki służbowe.

W realiach konkretnych spraw i okoliczności faktycznych Naczelny Sąd Administracyjny uznał przykładowo, że przepisy art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *o związkach zawodowych* nie znajdują zastosowania do przeniesienia policjanta na niższe stanowisko służbowe, jeśli warunki jego płacy nie zostały pogorszone (wyrok z dn. 8 stycznia 2015 r., sygn. I OSK 2219/13³). W uzasadnieniu wskazał m.in., że mimo fakultatywnego charakteru przeniesienia pierwszeństwo w stosowaniu znajdują przepisy ustawy *o Policji*, zaś ustawa *o związkach zawodowych* może być uwzględniona tylko w takim zakresie, w jakim nie koliduje ona z przepisami ustawy podstawowej (tj. ustawy *o Policji*), w tym jej celami. Podkreślił też w sposób szczególny funkcję i zadania Policji oraz jej konstrukcję opartą na hierarchicznej podległości służbowej i dyspozycyjności funkcjonariuszy.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn. 5 marca 2015 r. (sygn. I OSK 1756/13)⁴ w odniesieniu do strażaka Państwowej Straży Pożarnej, któremu przełożony powierzył pełnienie obowiązków służbowych zgodnie z jego kwalifikacjami w tej samej jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej na okres do 4 miesięcy w roku kalendarzowym z pozostawieniem uposażenia bez zmian. W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że ustawodawca w zakresie ochrony strażaków pełniących funkcje związkowe założył konieczność uwzględnienia specyfiki

³ <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>; LEX nr 1649396

⁴ <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>; LEX nr 1956426

stosunków służbowych w Straży Pożarnej, w szczególności zaś dyspozycyjności strażaka wobec przełożonych. Istotą tej służby jest bowiem dyspozycyjność strażaka i dlatego temu stosunkowi służbowemu nadano charakter stosunku administracyjnoprawnego, a więc takiego, w którym organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną funkcjonariusza. Dyspozycyjność nakazuje oceniać dopuszczalność jednostronnych zmian warunków służby funkcjonariusza Straży Pożarnej – związkowca, dokonywanych bez zgody odpowiedniej instytucji związkowej według kryteriów zobiektywizowanych, uwzględniających mobilność i skuteczność Straży Pożarnej, a nie według indywidualnych, osobistych odczuć funkcjonariusza. Tożsame stanowisko zostało powtórzono w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 1 kwietnia 2016 r. (sygn. I OSK 1901/14)⁵.

W świetle brzmienia art. 2 ust. 6 ustawy o *związkach zawodowych* oraz wyrażanych w orzecznictwie sądowym poglądów dotyczących relacji pomiędzy ustawą związkową a pragmatykami służbowymi innych służb mundurowych Ministerstwo Sprawiedliwości w żadnej mierze nie neguje prawa funkcjonariusza Służby Więziennej, wyznaczonego i zgłoszonego w odpowiednim trybie przez organizację związkową, do ochrony wynikającej z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o *związkach zawodowych* przed jednostronnymi przekształceniami treści stosunku służbowego na niekorzyść funkcjonariusza. Przyznanie tego rodzaju ochrony stanowi naturalną konsekwencję wolności zrzeszania się funkcjonariuszy Służby Więziennej, będąc istotnym narzędziem gwarancyjnym realizacji przez działaczy związkowych statutowych celów związku. Rozstrzygnięcia jedynie wymagało ustalenie, czy tego rodzaju ochrona znajduje zastosowanie do każdej przewidzianej w pragmatyce służbowej Służby Więziennej instytucji wpływającej na status stosunku służbowego funkcjonariusza.

Ponownie w związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o *Służbie Więziennej* Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną, realizująca na zasadach określonych w ustawie z dn. 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* zadania w zakresie wykonywania tymczasowego

⁵ <http://www.orzeczenia-nsa.pl/>; LEX nr 2036008

aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Wykładnia przepisów ustawy o *związkach zawodowych* powinna zmierzać do kształtowania Służby Więziennej jako umundurowanej i uzbrojonej formacji, służącej społeczeństwu i przeznaczonej do zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa. Cel ten wymaga, aby Służba Więzienna była zorganizowana w sposób hierarchiczny i w oparciu o ścisłą podległość służbową, z czym wiąże się możliwość elastycznego gospodarowania zasobem osobowym Służby Więziennej przez jej organy. Istotą służb mundurowych takich jak Służba Więzienna jest karność i dyspozycyjność ich funkcjonariuszy, pozwalające na realizację celów służby. Uzależnienie delegowania funkcjonariusza, uzasadnionego ważnymi potrzebami służby, od zgody związku zawodowego, byłoby sprzeczne ze wskazaną dyrektywą wykładni. Skoro Służba Więzienna ma charakter formacyjny, to jej organy muszą mieć możliwość prowadzenia samodzielnej, efektywnej polityki kadrowej, służącej jak najpełniejszej realizacji zadań Służby wskazanych w art. 1 i 2 ustawy o *Służbie Więziennej*.

O ile Ministerstwo Sprawiedliwości nie kwestionuje stosowania przewidzianej w art. 32 ustawy o *związkach zawodowych* szczególnej ochrony działaczy związkowych do fakultatywnych instytucji mających trwały lub długotrwały wpływ na stosunek służbowy funkcjonariusza (takich przykładowo jak zwolnienie ze służby, przeniesienie na niższe stanowisko służbowe powiązane ze zmniejszeniem uposażenia, albo przeniesienie z urzędu do pełnienia służby w innej odległej jednostce organizacyjnej), to w pełni podziela przytoczone przez Pana Rzecznika stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej wykluczające taką ochronę w przypadku czasowego delegowania funkcjonariusza Służby Więziennej do pełnienia służby w innej jednostce penitencjarnej. Konieczność uzyskania zgody organizacji związkowej na delegowanie funkcjonariusza w trybie art. 70 ust. 1 ustawy o *Służbie Więziennej* byłoby sprzeczne z celem tej instytucji, którym jest zabezpieczenie w przypadkach nie cierpiących zwłoki zdolności Służby Więziennej do realizacji podstawowych zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku w zakładach karnych i aresztach śledczych. Delegowanie w tym trybie dotyczy stosunkowo nieznacznego okresu czasu

(do 6 miesięcy) i wiąże się z gwarancją powrotu funkcjonariusza do macierzystej jednostki z jednoczesnym wyłączeniem możliwości ponownego lub dalszego delegowania bez jego zgody przed upływem 2 lat. Przepisy prawne przewidują również pełną rekompensatę niedogodności związanych ze zmianą miejsca pełnienia służby, w tym zwrot kosztów podróży oraz zakwaterowanie. Delegowanie do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej na czas ściśle oznaczony w istocie nie zmienia statusu funkcjonariusza, wynikającego z aktu mianowania na określone stanowisko i miejsce służbowe, lecz dotyczy jego służbowych obowiązków wewnętrznych, wchodzących w zakres podległości służbowej.

Uwzględnienie tych okoliczności, tj. zmilitaryzowanego charakteru stosunku służbowego funkcjonariusza Służb Więziennej, ustawowo określonych zadań tej Służby, normatywnego celu instytucji czasowego delegowania w połączeniu z jej cechami gwarancyjnymi, pozwala przyjąć, że dopuszczalne jest delegowanie w omawianym trybie funkcjonariusza – działacza związkowego bez zgody odpowiedniej instytucji związkowej, o ile odbywa się według kryteriów zobiektywizowanych, wskazujących na realizację ważnego interesu służby.

Należy zaznaczyć, że spośród czwórki Skarżących tylko Pan
pełniący funkcję przewodniczącego lokalnego ognia NSZZFiPW, został zgłoszony w odpowiednim trybie Komendantowi COSSW w Kaliszu jako osoba objęta ochroną wynikającą z art. 32 ust. 1 ustawy o *związkach zawodowych*. Z przyczyn wskazanych wyżej brak konsultacji z organizacją związkową i niez uzyskanie zgody na delegację nie mogą być postrzegane jako naruszenie prawnie zagwarantowanych mechanizmów ochrony trwałości stosunku pracy (stosunku służbowego) działaczy związkowych. Nie znajduje również uzasadnienia upatrywanie w półrocznym delegowaniu Pana do ośrodka w Kulach istotnego utrudnienia w wykonywaniu funkcji związkowych, skoro decyzją Dyrektora Generalnego Pan jest zwalniany z wykonywania obowiązków służbowych, gdy tylko zgłosi potrzebę realizacji zadań związkowych jako Przewodniczący Zarządu Terenowego NSZZFiPW w Kaliszu.

Podsumowując chciałbym uprzejmie wyjaśnić, że po szczegółowym zapoznaniu się z pismem Pana Rzecznika oraz wcześniejszą korespondencją delegowanych funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz po przeprowadzeniu analizy wyników postępowań kontrolnych, dyscyplinarnych i karnych związanych z sytuacją w COSSW w Kaliszu Minister Sprawiedliwości nie może zanegować zasadności wydania przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej rozkazów personalnych o delegowaniu wymienionych funkcjonariuszy do czasowego wykonywania obowiązków służbowych w innych niż macierzyste jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Dyrektor Generalny skorzystał w tym wypadku z przysługujących mu z mocy prawa uprawnień z zakresu kształtowania polityki kadrowej w kierowanej przez siebie służbie państwowej. Uprawnienia te wynikają z opartego na zasadzie dyspozycyjności, podporządkowania i zdyscyplinowania charakteru stosunku służbowego funkcjonariusza każdej służby mundurowej w kraju. Wydane rozkazy personalne znalazły szczegółowe uzasadnienie w obiektywnych potrzebach wspieranych jednostek organizacyjnych i tym samym spełniały określone w ustawie o *Służbie Więziennej* warunki materialne. Wobec faktu, iż w samym tylko 2017 r. wydano ponad 400 podobnych rozkazów o delegowaniu, zastosowanie tej instytucji nie może być uznane za nietypowe; przeciwnie, delegowanie z urzędu motywowane ważnym interesem służby stanowi jeden z podstawowych instrumentów zabezpieczania zdolności Służby Więziennej do realizacji jej ustawowych zadań. W konsekwencji, wbrew zawartym w korespondencji Skarżących i Pana Rzecznika sugestiom, poczynione ustalenia nie dały podstaw do interpretowania decyzji o ich czasowym delegowaniu jako formy kary lub próby wywarcia wpływu za ich wcześniejszą działalność związaną z ujawnianiem nieprawidłowości w zarządzaniu COSSW w Kaliszu i personalnie z osobą obecnego Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Patryk Jaki