

**KANCELARIA ADWOKACKA
ADW. DR MARTA DERLATKA**



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

**POWIERZENIA PEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW PRZEWODNICZĄCEGO
WICEPRZEWODNICZĄCEMU ZARZĄDU ODDZIAŁOWEGO**

sporządzona przez:

adw. dr Martę Derlatka

przygotowana na zlecenie:

**Zarządu Głównego
Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego
Funkcjonariuszy Straży Granicznej**

14 lutego 2017 r., Warszawa

Wykaz użytych aktów prawnych

- (1) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 2014 r. poz. 167 ze zm.) (dalej: u.z.z.);
- (2) Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej z dni 23–24 września 2015 r. (dalej: Statut).

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest rozstrzygnięcie następujących kwestii podniesionych przez Zarząd Oddziałowy w Krośnie Odrzańskim: czy Wiceprzewodniczącemu ZO, któremu w trakcie bieżącej kadencji powierzono pełnienie obowiązków Przewodniczącego ZO w związku z zaprzestaniem pełnienia funkcji urzędującego Przewodniczącego niezależnie od przyczyn zaprzestania, zaliczona będzie pełna kadencja Przewodniczącego? Jeżeli tak, to czy pełnienie obowiązków choćby przez miesiąc skutkuje zaliczeniem całej kadencji?

1. Problem prawny

W przypadku gdy z różnych względów dochodzi do zaprzestania pełnienia funkcji przez urzędującego Przewodniczącego Zarządu Oddziałowego NSZZ FSG, wśród Zarządów Oddziałowych wykształciła się praktyka powierzania obowiązków Przewodniczącego Wiceprzewodniczącym ZO. W związku z tym pojawiła się wątpliwość, czy Wiceprzewodniczący, któremu powierzono pełnienie obowiązków Przewodniczącego, po zakończeniu pełnienia obowiązków może poza tym powierzeniem sprawować funkcję Przewodniczącego jeszcze dwukrotnie, czy też jednokrotnie, stosownie do § 22 ust. 4 Statutu? Innymi słowy, czy okres pełnienia obowiązków należy traktować jako kadencję w rozumieniu przywołanego przepisu? Jeżeli tak, to czy na traktowanie tego okresu jako kadencji ma wpływ to jak długo Wiceprzewodniczący pełnił obowiązki Przewodniczącego?

2. Uwagi wstępne

Na wstępie wskazać należy, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują szczegółowo wewnętrznej organizacji związków zawodowych. Wynika to z zasady samorządności

związków zawodowych, zgodnie z którą związki mają prawo do samodzielnego i swobodnego kształtowania swej struktury.

Zasada samorządności jest wyrażona w art. 1 ust. 1 i 2 u.z.z., stosownie do których związek jest organizacją dobrowolną i samorządną, która jest niezależna w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji. Samorządność ta polega również na samodzielności w wyznaczeniu struktur wewnątrzorganizacyjnych, zasad i metod funkcjonowania oraz procedur podejmowania decyzji (tak K. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych [w:] Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, WK 2016, komentarz do art. 1 u.z.z., pkt 2.1). Stosownie do art. 13 pkt. 9 u.z.z., to w statucie związku zawodowego określić należy organy związku, tryb ich wyboru i odwołania, zakres ich kompetencji oraz okres kadencji.

W konsekwencji uznać, że wewnętrzna struktura i przekształcenia w jej ramach związek zawodowy określa samodzielnie i co od zasady reguły organizacyjne powinny być uregulowane w akcie rangi statutowej. Niewykluczone jednak, że nie wszystkie możliwe sytuacje zostaną wprost uregulowane w statucie związku zawodowego. W takiej sytuacji rozstrzygnięcie danego problemu wiązać się będzie z potrzebą interpretacji statutu związku zawodowego na potrzeby bieżącej sytuacji, uwzględniającą przede wszystkim cele regulacji oraz przepisy, które można stosować w danej sytuacji przez analogię. Taka też sytuacja zachodzi przy rozwiązywaniu problemu będącego przedmiotem niniejszej opinii.

3. Instytucja pełniącego obowiązki

Na wstępie wskazać należy, że w Związku przyjęta jest zasada kadencyjności stanowisk, a nie ich piastunów. Polega ona na tym, że w przypadku zmiany podmiotowej po stronie piastuna organu, nowy piastun nie pełni kadencji na nowo (bieg 4-letniej kadencji wynikający z § 22 ust. 4 Statutu nie biegnie od początku), ale wstępuje w pozycję poprzednika.

Przepisy Statutu nie regulują wprost konsekwencji zaprzestania pełnienia funkcji przez piastuna organu Przewodniczącego Zarządu Oddziałowego. Należy jednak zwrócić uwagę na treść § 23 ust. 4 Statutu, który stanowi, że „[w] przypadku czasowej nieobecności Przewodniczącego jego obowiązki pełni wiceprzewodniczący”. Przepis ten wydaje się być najodpowiedniejszy do analogicznego stosowania w sytuacji, gdy Przewodniczący zaprzestaje pełnienia funkcji

z jakiegokolwiek przyczyny. Podstawowym zastosowaniem tego przepisu jest umożliwienie Wiceprzewodzącemu działania w sytuacji przejściowych przeszkód w sprawowaniu obowiązków przez Przewodniczącego. Jednakże za jego zastosowaniem w sytuacji, gdy przeszkody mają charakter trwały (Przewodniczący zaprzestał sprawować funkcję), przemawia potrzeba zachowania ciągłości funkcjonowania organu. Oczekiwanie na stosowną uchwałę Zarządu Oddziałowego o powierzeniu obowiązków, a tym bardziej oczekiwanie na wybór nowego Przewodniczącego, mogłoby sparaliżować działanie organu. Zastosowanie § 23 ust. 4 Statutu do sytuacji zaprzestania sprawowania funkcji przez Przewodniczącego może być analogiczne, przy czym analogia ta powinna polegać na uwzględnieniu zasady, że pełnienie obowiązków Przewodniczącego przez jego zastępcę jest wyjątkowe i ograniczone okolicznościami. W tym wypadku okolicznością tą jest konieczność możliwie szybkiego wybrania nowego Przewodniczącego, stosownie do procedury wyborczej w Związku. Temu celowi powinno być podporządkowane tymczasowe pełnienie obowiązków przez Wiceprzewodniczącego.

Niewykluczona jest sytuacja, w której w ZO obsadzonych jest kilka stanowisk Wiceprzewodniczących, gdyż taką możliwość przewiduje § 30 ust. 1 pkt 2 Statutu. W takiej sytuacji powstaje pytanie, który z Wiceprzewodniczących ma pełnić obowiązki w przypadku określonym w § 23 ust. 4 Statutu, względnie – czy mają oni wykonywać te obowiązki łącznie. Wydaje się, że w takich wypadkach funkcję pełnić powinien 1 Wiceprzewodniczący (przemawia za tym wykładnia celowościowa, jak też nawet wykładnia językowa § 23 ust. 4 Statutu, który mówi o „wiceprzewodniczącym”). Wybór wiceprzewodniczącego powinien nastąpić w drodze uchwały Zarządu Oddziałowego, gdyż mieści się on w pojęciu „kierowania działalnością” ZO, o którym mowa w § 30 ust. 2 pkt 1 Statutu (por. także § 30 ust. 2 pkt 14 Statutu, który daje Zarządowi ogólną kompetencję do podejmowania decyzji w formie uchwał w sytuacjach nieprzewidzianych w Statucie). Do czasu wskazania Wiceprzewodniczącego w formie uchwały, obowiązki powinien móc pełnić każdy z Wiceprzewodniczących (działania każdego Wiceprzewodniczącego powinny być uznane za ważne, o ile nie są one ze sobą sprzeczne).

W sytuacji, gdy w ZO jest tylko jeden Wiceprzewodniczący, to niepotrzebna jest żadna uchwała ZO powierzająca mu pełnienie obowiązków Przewodniczącego, gdyż kompetencja Wiceprzewodniczącego wynika z analogicznego stosowania § 23 ust. 4 Statutu. Wstępuje on więc w obowiązki Przewodniczącego z mocy prawa.

Instytucja pełnienia obowiązków w miejsce organu bez piastuna ma co do zasady charakter tymczasowy, przejściowy. Jej celem jest bowiem jedynie zapewnienie ciągłości działania organu w sytuacji, gdy na miejsce piastuna organu nie wstępuje z mocy prawa automatycznie inna osoba i jednocześnie nie sposób niezwłocznie zwołać stosowne zgromadzenie kompetentne do wyboru nowego piastuna organu. W przedmiotowej sytuacji wybór Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących należy do Oddziałowej Konferencji Delegatów (§ 29 ust. 6 pkt 3 Statutu). Wobec tego pełnienie obowiązków przez Wiceprzewodniczącego powinno mieć charakter tymczasowy, na czas wybrania przez Oddziałową Konferencję Delegatów nowego Przewodniczącego, względnie do końca kadencji, jeżeli jest ona na tyle krótka, że zwołanie Oddziałowej Konferencji Delegatów byłoby niemożliwe albo niecelowe.

Z powyższego wynikają dwa wnioski:

- (1) praktyka wydawania uchwał w przedmiocie delegowania Wiceprzewodniczącego do pełnienia obowiązków Przewodniczącego wydaje się być nieprawidłowa, gdyż w wyniku odpowiedniego stosowania § 23 ust. 4 Statutu Wiceprzewodniczący z mocy prawa zastępuje Przewodniczącego; uchwała potrzebna jest wtedy, gdy w ramach ZO funkcjonuje kilku Wiceprzewodniczących;
- (2) pełnienie obowiązków ma charakter tymczasowy, mający zapewnić ciągłość funkcjonowania organu aż do wyboru nowego Przewodniczącego; nieprawidłowym byłoby wykorzystywanie instytucji „pełniącego obowiązki” w taki sposób, że Wiceprzewodniczący pełni obowiązki Przewodniczącego w sposób niezmierny do wyboru nowego Przewodniczącego (wyjątkiem jest sytuacja, gdy ze względu na krótki termin do końca kadencji wybór Przewodniczącego jest niemożliwy lub niecelowy).

Przy prawidłowym wykorzystywaniu funkcji Wiceprzewodniczącego jako pełniącego obowiązki Przewodniczącego (bez względu na to, czy dochodzi do tego na mocy § 23 ust. 4 Statutu, czy dochodziłoby do tego w drodze uchwały Zarządu Oddziałowego), normalnym rezultatem jest wybór nowego Przewodniczącego, który wstępuje w kadencję poprzednika. Pełnienie obowiązków przez Wiceprzewodniczącego ma charakter tymczasowy i pomocniczy; nie ma on w pełni i co do zasady zastępować Przewodniczącego. Nie ma bowiem ku temu ani legitymacji w postaci wyboru przez Oddziałową Konferencję Delegatów, ani też nie taka jest funkcja i cel tymczasowego powierzenia obowiązków. W związku z tym okresu, w którym Wiceprzewodniczący pełni obowiązki Przewodniczącego, **nie należy traktować jako kadencji** w rozumieniu § 22 ust. 4 Statutu. W konsekwencji Wiceprzewodniczący, który pełnił obowiązki

Przewodniczącego z uwagi na zaprzestanie pełnienia funkcji przez osobę będącą piastunem organu, **może niezależnie od tego okresu pełnić funkcję Przewodniczącego przez dwie inne kadencje.**

Może wystąpić sytuacja, w której instytucja tymczasowego powierzenia pełnienia obowiązków zostanie nadużyta. Będzie tak w sytuacji, w której – mimo możliwości – nie dochodzi do przeprowadzenia wyborów na miejsce wakującego stanowiska Przewodniczącego. W takim wypadku mamy do czynienia ze sprawowaniem przez Wiceprzewodniczącego funkcji Przewodniczącego bez należytego mandatu w formie wyboru przez Oddziałową Konferencję Delegatów. Ponadto taki Wiceprzewodniczący działa nie w funkcji pełniącego obowiązki Przewodniczącego (czyli z uwzględnieniem tymczasowości i celu, jakim jest wybór nowego Przewodniczącego), ale zachowuje się, jak gdyby pełnił funkcję Przewodniczącego w pełnym zakresie obowiązków. Takie nadużycie z jednej strony powinno prowadzić do zaliczenia okresu pełnienia obowiązków Przewodniczącego jako kadencji Przewodniczącego, gdyż wykraczało ono poza cel tymczasowego pełnienia obowiązków. Z drugiej strony zaś nadużycie to powinno zostać należycie zbadane i ocenione przez statutowe organy kontrolne.

Odpowiedzi na przedstawione przez Zarząd Oddziałowy w Krośnie Odrzańskim pytania są zatem następujące:

Pytanie 1. Czy Wiceprzewodniczącemu ZO, któremu w trakcie bieżącej kadencji powierzono pełnienie obowiązków Przewodniczącego ZO w związku z zaprzestaniem pełnienia funkcji urzędującego Przewodniczącego niezależnie od przyczyn zaprzestania, zaliczona będzie pełna kadencja Przewodniczącego?

Pytanie 2. Czy pełnienie obowiązków choćby przez miesiąc skutkuje zaliczeniem całej kadencji?

Odpowiedź: nie, gdyż pełnienia obowiązków w zastępstwie Przewodniczącego nie należy co do zasady traktować jako pełnienia funkcji w ramach kadencji. Nie dojdzie więc do zaliczenia kadencji w rozumieniu § 22 ust. 4 Statutu niezależnie od okresu, przez który Wiceprzewodniczący pełnił obowiązki Przewodniczącego. Jednakże nadużycie instytucji powierzenia pełnienia obowiązków może świadczyć o naruszeniu przez Wiceprzewodniczącego albo Zarząd Oddziałowy przepisów Statutu – w takim wyjątkowym wypadku należy traktować omawiany okres jako pełnienie funkcji w ramach kadencji.

4. Podsumowanie

Podsumowując, instytucja powierzenia pełnienia obowiązków Przewodniczącego ma

charakter tymczasowy, a jej celem jest zapewnienie ciągłości działania organu aż do wyboru nowego przewodniczącego. Co do zasady – z wyłączeniem sytuacji, gdy w ZO jest kilku Wiceprzewodniczących – nie ma potrzeby wydawania przez ZO uchwały powierzającej Wiceprzewodniczącemu pełnienie obowiązków Przewodniczącego, gdyż pełni je on z mocy prawa, w wyniku analogicznego stosowania § 23 ust. 4 Statutu.

Z uwagi na cel powierzenia obowiązków, okresu sprawowania funkcji Przewodniczącego „w zastępstwie” nie należy traktować jako sprawowania funkcji przez jedną kadencję w rozumieniu § 22 ust. 4 Statutu. Nie ma na to też – co do zasady – wpływu okres, przez który Wiceprzewodniczący pełnił obowiązki Przewodniczącego. Podkreślić należy, że instytucja powierzenia pełnienia obowiązków nie powinna w żadnym wypadku służyć obejściu przepisów Statutu i uniknięciu dokonania wyboru nowego Przewodniczącego.

ADWOKAT
dr Marta Derlatka
Adw. dr Marta Derlatka

**KANCELARIA ADWOKACKA
ADW. DR MARTA DERLATKA**



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

**POWIERZENIA PEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW PRZEWODNICZĄCEGO
WICEPRZEWODNICZĄCEMU ZARZĄDU ODDZIAŁOWEGO**

sporządzona przez:

adw. dr Martę Derlatka

przygotowana na zlecenie:

**Zarządu Głównego
Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego
Funkcjonariuszy Straży Granicznej**

14 lutego 2017 r., Warszawa