

UCHWAŁA **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 20 grudnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Prezes SN Walerian Sanetra (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski
SSN Małgorzata Gersdorf (sprawozdawca, uzasadnienie)
SSN Józef Iwulski
SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

Protokolant Izabela Twardowska-Mędrak

z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Henryki Gajdy-
Kwapien

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt RPO-714575-III/12/JP, skierowanego przez Prezesa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, w przedmiocie podjęcia uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie:

"Jaki skutek wywołuje nieprzekazanie przez organizację związkową w terminie określonym w art. 25¹ ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) pracodawcy informacji o łącznej liczbie członków tej organizacji?"

podjął uchwałę:

Nieprzedstawienie przez zakładową organizację związkową informacji, o której mowa w art. 25¹ ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) powoduje, że nie są wadliwe czynności podjęte przez pracodawcę bez wymaganego współdziałania z tą organizacją, aż do dnia przedstawienia tej informacji.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) w związku z ujawnioną rozbieżnością w orzecznictwie Sądu Najwyższego wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem z dnia 24 października 2011 r., nr RPO-714575-III/12/JP, o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

„Jaki skutek wywołuje nieprzekazanie przez organizację związkową w terminie określonym art. 25¹ ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) pracodawcy informacji o łącznej liczbie członków tej organizacji?”

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, iż art. 25¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm. zwana „u.z.z.”) jest niejednoznaczny. Zgodnie z tym przepisem:

1. Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących:

1) pracownikami lub osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji albo

2) funkcjonariuszami, o których mowa w art. 2 ust. 6, pełniącymi służbę w jednostce objętej działaniem tej organizacji.

2. Organizacja, o której mowa w ust. 1, przedstawia co kwartał – według stanu na ostatni dzień kwartału – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym kwartale pracodawcy albo dowódcy jednostki, o której mowa w ust. 1 pkt 2, informację o łącznej liczbie członków tej organizacji, w tym o liczbie członków, o których mowa w ust. 1.

Powyższe przepisy, w myśl art. 34 ust. 1 u.z.z., mają zastosowanie do międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem pracodawcę, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 2, art. 34¹ i art. 34² tej ustawy.

Prezentując swój wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił rozbieżne interpretacje omawianego przepisu występujące w judykaturze co do dopuszczalności złożenia przez zakładową organizację związkową po upływie terminu przewidzianego w tym przepisie informacji o liczbie członków zrzeszonych w organizacji związkowej działającej w zakładzie. Powołał na tę okoliczność wyrok Sądu Najwyższego z 15 listopada 2006 r., I PK 135/05 (OSNP 2007 nr 21-22, poz. 311), wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2008 r., I PK 98/08 (M.P.Pr 2009 nr 6, s. 322 – 323) oraz wyrok Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2010 r., II PK 311/09 (OSNP 2011 nr 19-20, poz. 252), a jako przeciwstawny tym judykatom wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r., III PK 17/11 (niepublikowany). Za wiodący problem dla stosowania prawa, który wynika z powołanych wyroków Rzecznik Praw Obywatelskich uznał w motywach swego wniosku ocenę, czy istnieje możliwość późniejszego wykazania przez zakładową organizację związkową, że zrzesza co najmniej 10 członków. Jednak pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Sądu Najwyższego w składzie powiększonym ma nieco inny zakres. Chodzi w nim nie tylko o możliwość powiadomienia w terminie późniejszym pracodawcy o tym, jaka jest liczba członków organizacji, ale także o skuteczność podejmowanych działań przez pracodawcę w czasie, gdy tego powiadomienia brakowało.

W motywach wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż ustawodawca nie postanowił w art. 25¹ ust. 2 u.z.z. ani w żadnym innym przepisie tej ustawy, że niedopełnienie przez zakładową organizację związkową obowiązku poinformowania pracodawcy o liczbie swoich członków powoduje, iż traci ona

status zakładowej organizacji związkowej i jednocześnie traci uprawnienia przysługujące takiej organizacji. *A contrario* bowiem uprawnienia zakładowej organizacji związkowej nie przysługują, zgodnie z art. 25¹ ust. 1 u.z.z., takiej organizacji, do której należy mniej niż dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami.

Dosłowne brzmienie przepisów art. 25¹ u.z.z. mogłoby przemawiać za uznaniem, że zakładowa organizacja związkowa, która nie wypełniła w przepisany terminie obowiązku poinformowania pracodawcy o liczbie swoich członków, ale faktycznie ma co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami, nie traci statusu i uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Przy takiej wykładni przepisów art. 25¹ u.z.z. niewypełnienie przez zakładową organizację związkową w przepisany terminie obowiązku poinformowania pracodawcy o liczbie swoich członków nie pociągałoby za sobą żadnych skutków prawnych, a tym samym przepis art. 25¹ ust. 2 u.z.z. byłby pozbawiony normatywnego znaczenia. Przemawiałoby to za uznaniem, że pracodawca ma prawo traktować zakładową organizację związkową, która nie wypełniła obowiązku informacyjnego, jako niespełniającą wymagań określonych w art. 25¹ ust. 1 u.z.z. i niekorzystającą z uprawnień przysługujących takiej organizacji aż do momentu, gdy dana zakładowa organizacja związkowa przedstawi mu informację, iż ma co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami. Działania pracodawcy podjęte bez współdziałania z zakładową organizacją związkową w okresie między upływem terminu określonego w art. 25¹ ust. 2 u.z.z. a dniem przekazania przez tę organizację spóźnionej informacji o liczbie członków nie mogą być uznane za wadliwe nawet wówczas, gdy dana organizacja faktycznie miała w tym okresie co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami.

Pytanie prawne Rzecznika Praw Obywatelskich, jak wynika jednoznacznie z jego uzasadnienia, zmierza do wyjaśnienia opisanej wątpliwości interpretacyjnej.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Przechodząc do analizy zagadnienia, Sąd Najwyższy na wstępie pragnie zaznaczyć, iż zasadniczo problem dotyczy kompetencji zakładowej organizacji związkowej wobec danego pracodawcy, przy którym jest afiliowana. Jeśli chodzi o zakres uprawnień, do którego odnosi się pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich, to trzeba je wiązać z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Chodzi zatem o te uprawnienia, czy kompetencje, które powiązane są nie tylko z art. 26 ustawy, ale odpowiednimi (dającymi się odnieść do zakładowej organizacji związkowej) przepisami rozdziału 3 ustawy.

Przechodząc do szczegółowych zagadnień poruszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszej kolejności nie da się nie zauważyć, że rzeczywiście istnieje rozbieżność w wypowiedziach Sądu Najwyższego na tematy mocy wiążącej i znaczenia art. 25¹ ust. 2 u.z.z. Pogląd, że nieprzedstawienie pracodawcy przez zakładową organizację związkową informacji o liczbie swoich członków w terminie określonym w art. 25¹ ust. 2 u.z.z. nie powoduje, iż organizacja ta traci uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, może być uzasadniony tylko dosłowną treścią przepisów art. 25¹ ustawy. Przepis art. 25¹ ust. 1 u.z.z. wiąże bowiem brak uprawnień zakładowej organizacji związkowej z faktem, że organizacja związkowa działająca u pracodawcy nie ma co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami. Przepis art. 25¹ ust. 2 u.z.z. nie łączy zaś *expressis verbis* z faktem nieprzedstawienia pracodawcy przez zakładową organizację związkową informacji o liczbie swoich członków w przewidzianym terminie żadnych ujemnych skutków dla tej organizacji. Pogląd, że zakładowa organizacja związkowa, która nie wypełnia obowiązku informacyjnego ustanowionego w art. 25¹ ust. 2 u.z.z. nie traci z mocy prawa ustawowych uprawnień, ponieważ z normatywnego punktu widzenia decydujące znaczenie ma istniejąca obiektywnie liczba członków, a nie informacja o niej, został wyrażony w doktrynie prawa pracy przez K. W. Barana (zob.: K. W. Baran, *Komentarz do ustawy o związkach zawodowych w: Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2010, pkt 2.2. komentarza do art. 25¹ u.z.z.).

W nauce prawa pracy dominuje jednak raczej odmienne zapatrywanie, a mianowicie teza, że zakładowa organizacja związkowa, która nie wypełniła obowiązku informacyjnego ustanowionego w art. 25¹ ust. 2 u.z.z., nie korzysta z

uprawnień przysługujących zakładowej organizacji związkowej do czasu przedstawienia informacji o posiadaniu co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami (zob.: M. Czubak, *Nowelizacja przepisów ustawy o związkach zawodowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne z 2003 r., nr 8, s. 18; S. Płażek, A. Sobczyk, *Wątpliwości wokół interpretacji nowych przepisów ustawy o związkach zawodowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne z 2003 r., nr 8, s. 24; A. Dubowik, *Status zakładowej organizacji związkowej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne z 2006 r., nr 9, s. 19). Działania pracodawcy, które zostały podjęte bez współdziałania z zakładową organizacją związkową, przed przedstawieniem przez nią informacji o posiadaniu wymaganej liczby członków, aby korzystać z uprawnień przysługujących takiej organizacji, są niewadliwe. Uznanie, że niewykonanie przez zakładową organizację związkową obowiązku informacyjnego ustanowionego w art. 25¹ ust. 2 u.z.z. nie pozbawia jej uprawnień przysługujących zakładowej organizacji związkowej do czasu przedstawienia informacji o posiadaniu co najmniej dziesięciu członków będących pracownikami lub osobami wykonującymi pracę nakładczą albo funkcjonariuszami, oznaczałoby bowiem – zdaniem zwolenników przedstawianej interpretacji - iż jest to obowiązek, którego niewykonanie nie pociąga za sobą żadnej sankcji. Przepis art. 25¹ ust. 2 ustawy, który ustanawia ten obowiązek, nie miałby więc praktycznie żadnego znaczenia normatywnego.

W świetle zreferowanych koncepcji interpretacyjnych powstaje pytanie, czy druga z przedstawionych interpretacji przepisu jest prawidłowa i możliwa do zaakceptowania, a w szczególności, czy nie narusza wolności związkowych i praw organizacji związkowej w zakresie prawa koalicji. Trzeba bowiem podkreślić, iż uprawnienia zakładowej organizacji związkowej są szerokie; od indywidualnego po zbiorowe prawo pracy. I te ostatnie (np. art. 23¹ k.p.; art.241²³ k.p.; art. 26¹ k.p. etc.) wydają się istotniejsze z punktu widzenia kształtowania stosunków zatrudnienia i polityki zatrudnienia u pracodawcy.

W tym miejscu w pierwszej kolejności zasadne wydaje się pytanie o zakres przedmiotowy ograniczenia wynikającego z omawianego przepisu, a zatem pytanie, czy norma kompetencyjna z art. 25¹ u.z.z. dotyczy także uprawnień zbiorowego prawa pracy. Innymi słowy, wymaga oceny, czy komentowany przepis pozbawia

zakładowe organizacje związkowe, niespełniające warunku zrzeszania co najmniej 10 osób, uprawnień przyznanych tym organizacjom przez wszystkie przepisy, czy tylko o te, które są zamieszczone w u.z.z.

Trzeba przyjąć, jak już sygnalizowano na wstępie, że chodzi tu o wszelkie uprawnienia dotyczące danego pracodawcy. Taka teza jest zasadna wobec faktu, iż ustawa o związkach zawodowych ogólnie stanowi o uprawnieniach tych organizacji. Co więcej przyjmuje się, iż istnieją bardzo konkretne argumenty za weryfikacją zakładowej organizacji związkowej z punktu widzenia art. 25¹ u.z.z., ze wszystkimi tego konsekwencjami. Skoro bowiem przepisy uzależniają korzystanie z uprawnienia od obiektywnego kryterium, jakie powinna spełniać zakładowa organizacja związkowa, a kryterium to zawiera w sobie także konieczność poinformowania pracodawcy o tym fakcie, to w braku odmiennych postanowień – dotyczy wszelkich uprawnień (por. A Dubowik, *Zakładowa organizacja związkowa po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, PiZS 2003 nr 9, s. 23 i literatura z przypisu 23). A zatem zakładowe organizacje związkowe zrzeszające mniej niż 10 członków powinny być pozbawione wszelkiego rodzaju uprawnień, jakie przepisy przewidują dla zakładowej organizacji związkowej - uprawnień z zakresu prawa do rokowań, jak i z zakresu indywidualnego prawa pracy. Wymaga to jednak, jak już wskazano, oceny, czy takie ujęcie nie ingeruje zbyt w materię praw i wolności związkowych.

Nowelizacja ustawy o związkach zawodowych i dodanie do niej art. 25¹ (art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz.U. Nr 135, poz. 1146.) nie wpłynęło na zakres podmiotowy prawa zrzeszania się w związki zawodowe. Nie zmodyfikowało kręgu uprawnionych do tworzenia i przystępowania do tych korporacji. Zgodnie z zasadą wolności związkowej ustawodawca po 2003 r. nie oponuje przed samodzielny i samorządnym tworzeniem struktur organizacji. Jednak prawne ramy działania związków zawodowych zmieniły się wskutek wprowadzenia do ustawy o związkach zawodowych art. 25¹. Cały bowiem wachlarz uprawnień związkowych jest przypisany właśnie do zakładowej organizacji związkowej. W ten sposób ustawodawca pośrednio oddziałuje na organizacyjny kształt ruchu związkowego (W. Sanetra, *Spory o strukturę ruchu związkowego*, PiZS 1993, nr 7, s. 14). Po

nowelizacji ingerencja ta jest głębsza. Z uprawnień organizacji zakładowej mogą korzystać tylko te z nich, które zrzeszają minimum 10 osób, o których mowa w art. 25¹ u.z.z. Owa liczba członków jest przesłanką kompetencyjną dla organizacji (por. W. Uziak w: U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, Zakamycze 2003, s. 110). W literaturze przedmiotu wypowiedzany jest pogląd, iż narzucenie takiej struktury (liczebności) członków organizacjom związkowym nie narusza Konwencji nr 87 MOP (A. Dubowik, *Zakładowa organizacja...* op. cit.). Wskazuje się ponadto, że celem rozwiązania przyjętego w art. 25¹ u.z.z. była chęć pozbawienia realnych możliwości działania tych organizacji, które jako zrzeszające zbyt małą liczbę członków stanowiłyby były pozorne.

Dla Sądu Najwyższego podejmującego uchwałę w powiększonym składzie powstaje jednak przede wszystkim zagadnienie, czy wobec wskazanej niejednoznaczności przepisu art. 25¹ u.z.z. możliwa jest wykładnia zaprezentowana przez składy zwykłe Sądu Najwyższego w orzeczeniach o sygn. III PK 17/11 oraz o sygn. I PK 98/08. Przypomnijmy, iż w tych judykatach Sąd Najwyższy przyjął, że w świetle art. 25¹ ust. 2 u.z.z., jeżeli pracodawca w określonym terminie (10 dni po zakończeniu kwartału) nie uzyskał wymaganych przez art. 25¹ ust. 2 u.z.z. informacji, ma prawo przyjąć, że od tej daty zakładowej organizacji związkowej nie przysługują już ustawowe uprawnienia, a jego działania z pominięciem tej organizacji są skuteczne nawet w sytuacji, gdy w rzeczywistości organizacja zrzeszała wymaganą liczbę członków i tylko nie poinformowała o tym fakcie swego pracodawcy. Mogłoby się bowiem zdarzyć, że stanowisko Sądu Najwyższego w tych orzeczeniach i poglądy doktryny co do treści art. art. 25¹ ust. 2 u.z.z. pozostają w sprzeczności z wolnościami związkowymi i prawem swobody koalicji, jako interpretacje zbyt restrykcyjne dla związków zawodowych i nierespektujące ich praw zasadniczych.

Zdaniem Sądu Najwyższego, podejmującego uchwałę w powiększonym składzie, takiej kolizji brakuje. Można przedstawić trzy powody, dla których aprobowana tu interpretacja zasługuje na poparcie.

Po pierwsze akceptowana interpretacja jest nie tyle restrykcyjna, co zgodna z systemem prawa i filozofią dokonanych zmian w ustawodawstwie związkowym w

2003 r. Jest to także interpretacja prawie powszechnie przyjęta w literaturze przedmiotu. Innymi słowy, skoro wykładnia prawa jest prawidłowa, uwzględniając cel i rolę normy, to nie może ona sama z siebie przeczyć wolnościom związkowym, gdy nie jest z nimi w konflikcie (o czym była mowa) norma podlegająca wykładaniu.

Warto w tym miejscu raz jeszcze wskazać, iż w zakresie wolności związkowej Konstytucja RP gwarantuje prawo tworzenia i działania związków (art. 12 i art. 59 ust. 1). Jest to gwarancja dość ogólna. Pojęcie wolności związkowej obejmuje zatem tylko te aspekty, które są zabezpieczone ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi i konwencjami MOP. Pojęcie to nie obejmuje uprawnień związków w indywidualnych i zbiorowych sprawach pracowniczych; o kształcie tych uprawnień decyduje ustawa. Tym samym ich ograniczenie nie narusza art. 59 ust. 2 Konstytucji RP. W zakres wolności związkowej nie wchodzi uprawnienie zakładowej organizacji związkowej do wyrażania zgody na wewnętrzne źródła prawa (por. L. Florek, *Pojęcie i zakres wolności związkowej*, w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, praca zbiorowa pod redakcją A. Wypych-Żywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 77,78). Biorąc to wszystko pod uwagę należy przyjąć, iż poruszana problematyka dotycząca uprawnień organizacji zakładowej nie narusza i wręcz nie może naruszać art. 59 ust. 2 Ustawy zasadniczej.

Po drugie przyjęta wykładnia zasada się na twierdzeniu, iż przepis art. 25¹ u.z.z. należy odczytywać w całości. Norma zakodowana w jego jednostkach redakcyjnych jest jedna. Uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków, a fakt ten organizacja musi dowieść w konkretny, ustawowo określony, sposób, tj. przedstawić co kwartał - według stanu na ostatni dzień kwartału - w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po tym kwartale, pracodawcy informację o łącznej liczbie członków tej organizacji. Taka interpretacja uwzględnia interes obu partnerów społecznych. Przy interpretacji przepisów ustawy o związkach zawodowych trzeba oczywiście brać pod uwagę zasady prawa i wolności związkowe, ale nie można też abstrahować od praw drugiej strony, zobowiązanej do respektowania uprawnień organizacji zakładowej, tj. od sytuacji pracodawcy i konieczności chronienia także jego interesu, który trzeba widzieć w dążeniu do sprawnego funkcjonowania

zakładu pracy. Nie będzie to możliwe w sytuacji braku pewności co do liczby partnerów społecznych, z którymi w konkretnych sprawach trzeba prowadzić dialog, czy zawierać porozumienia. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 października 2011 r., sygn. III PK 17/11 beneficjentami korzystania przez zakładową organizację związkową z uprawnień wynikających z art. 25¹ ust. 1 u.z.z. są, między innymi, jej działacze korzystający z ochrony przewidzianej w art. 32 tej ustawy. Oni zatem powinni być obciążeni ryzykiem nieprzekazania przez tę organizację informacji z art. 25¹ ust. 2 u.z.z., tym bardziej, że mają znaczny wpływ na wykonanie tego obowiązku przez organizację związkową. Brak możliwości korzystania z uprawnień przysługujących zakładowej organizacji związkowej - spełniającej warunki określone w art. 25¹ ust. 1 u.z.z. - będący skutkiem nieprzekazania pracodawcy informacji z art. 25¹ ust. 2 tej ustawy, nie jest sankcją nadmiernie dolegliwą czy nieproporcjonalną w stosunku do tego zaniedbania organizacji związkowej. Przekazanie tej informacji nie jest bowiem działaniem uciążliwym lub trudnym do spełnienia, wymaga ono dołożenia choćby minimalnej staranności ze strony organizacji związkowej w dbałości o własne interesy i interes osób objętych ochroną z art. 32 u.z.z.

Po trzecie, nie można też przyjmować, że obowiązek informacji jest bezsankcyjny. Przeczyłoby to racjonalności ustawodawcy.

Z tych wszystkich powodów podjęto powyższą uchwałę.