

ODPIS

TKP

Traple
Konarski
Podrecki
& Wspólnicy

Kraków, dnia 21 lipca 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	21. 07. 2020
Nr wg EZD	

Wnioskodawca: **Polski Związek Producentów Farb i Klejów**
z siedzibą w Warszawie
ul. Mokotowska 1
00-640 Warszawa
KRS 0000535404, NIP: 8262191494
reprezentowany przez adw. Wojciecha Kulisa

adres dla doręczeń Wnioskodawcy:
Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy sp.j.
ul. Królowej Jadwigi 170
30-212 Kraków

Uczestnicy: **Minister Rozwoju**
Reprezentowana przez
radcę prawnego Szymona Jackowskiego
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Prokurator Generalny

Sygn. akt U 3/20

PISMO PEŁNOMOCNIKA WNIOSKODAWCY

Działając jako pełnomocnik Polskiego Związku Producentów Farb i Klejów z siedzibą w Warszawie (dalej jako „Wnioskodawca” lub „PZPFiK”), pełnomocnictwo w aktach sprawy, na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przedkładam niniejsze pismo celem ustosunkowania się do Stanowiska Ministra Rozwoju z dnia 30 kwietnia 2020 r (dalej jako „Stanowisko MR”).

Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy sp.j.

ul. Królowej Jadwigi 170
30-212 Kraków

tel.: (+48) 12 426 05 30
fax: (+48) 12 426 05 40

ul. Twarda 4
00-105 Warszawa

tel.: (+48) 22 850 10 10
fax: (+48) 22 687 63 72

www.traple.pl
office@traple.pl

NIP PL6772106587

konto: ING Bank Śląski S.A. o/Kraków
nr 84 1050 1445 1000 0022 1962 7029

UZASADNIENIE

I. Wstęp

Zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako „**ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**”), uczestnicy postępowania zobligowani są do dostarczenia wyjaśnień i informacji dotyczących prowadzonej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy. Przedmiotowy przepis, zgodny z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu, ma na celu dostarczenie informacji niezbędnych do umożliwienia dokonania przez wymiar sprawiedliwości wszechstronnej oceny sprawy. Zasadnym jest również wniosek, iż to na wnioskodawcy ciąży szczególny obowiązek przekazywania informacji relewantnych z punktu widzenia zbadania zgodności z prawem określonego aktu normatywnego.

Otrzymane Stanowisko MR zawierające ocenę dopuszczalności Wniosku o zbadanie zgodności rozporządzenia wykonawczego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami z dnia 2 października 2019 r. (dalej jako „**Wniosek**”), jak i ocenę podniesionych w nim zarzutów, wymaga ustosunkowania się przez PZPFiK dla celów związanych z dostarczeniem Trybunałowi Konstytucyjnemu informacji koniecznych do rozpoznania sprawy.

II. Dopuszczalność wniosku

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż wskazana w Stanowisku MR wykładnia art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji cechuje się nieuzasadnionym, a wręcz sprzecznym z celem funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, zawężeniem pojęciowym. Wniosek o zbadanie zgodności z prawem dotyczyć bowiem ma zakresu spraw objętych działaniem organizacji pracodawców. Zgodnie z rozumieniem przytoczonym w Stanowisku MR „*zakres spraw*” ograniczony jest do rynku pracy oraz pozycji pracodawcy. **Wykładnia literalna wskazuje, iż „zakres spraw” odnosi się do szerszego spektrum działalności organizacji pracodawców, nie zaś do celu działania odróżniającego organizację pracodawców od innych dobrowolnych stowarzyszeń, a więc celu polegającego na reprezentowaniu praw pracodawców w relacjach rynku pracy.** Wnioskodawca nie kwestionuje, iż związek pomiędzy badanym aktem normatywnym a działalnością organizacji pracodawców powinien mieć charakter ścisły, niemniej nieuwzględnianie treści statutu przy procesie rozpoznania istnienia związku jest całkowicie niezasadne. Powyższe potwierdza treść art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przedmiotowy przepis, dotyczący wymogów formalnych wniosków o zbadanie zgodności z prawem aktu normatywnego zezwala, za pomocą alternatywy nierozłącznej, na uzasadnianie wymogu powiązania inicjowanego postępowania z „*zakresem spraw*” organizacji za pomocą treści statut. Interpretacja powiązania nie może mieć charakteru zawężającego, a przy badaniu „*zakresu spraw*” zasadne jest rozpoznawanie interesu prawnego organizacji w kontekście jej działania oraz

praw jej członków. Powyższe potwierdza uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. akt K 20/98 cyt. „*W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć swe dotychczasowe stanowisko (por. postanowienie z dnia 24 września 1996 r., T. 35/96), które podtrzymuje także w tej sprawie, iż powiązanie sprawy wnoszonej do Trybunału z określonym ustawowo zakresem działania wnioskodawcy należy interpretować w sposób ścisły. Oznacza to, że wniosek złożony do Trybunału musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dana organizacja została powołana*”.

Powiązanie to wynika w sposób jednoznaczny z treści Statutu PZPFiK znajdującego się w aktach sprawy. Akt organizacyjny Wnioskodawcy wprost określa swój najważniejszy cel w treści art. 2.1 Statutu zgodnie z którym cyt. „*Podstawowym celem Związku jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych w Związku pracodawców wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego*”.

Całkowicie niezasadnym i sprzecznym z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jest pomijanie treści statutu jednostki w procesie ustalania zakresu spraw objętych jego działalnością. Klarowana jest bowiem treść uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt U 2/14, zgodnie z którym cyt. „*Ustalona linia orzecznicza Trybunału nakazuje ścisłą wykładnię zarówno art. 191 ust. 1 pkt 3-5, jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji. Nie wystarczy zatem to, że kwestionowany przepis może mieć lub w rzeczywistości miał zastosowanie do wnioskodawcy. Konieczne jest ustalenie, czy dotyczy on działalności będącej realizacją konstytucyjnie, ustawowo lub statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Co więcej, zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce muszą mieścić się w katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu mającego legitymację szczególną (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49 i powołane tam orzecznictwo)*”.

Statut Wnioskodawcy określa zaś realizację, między innymi, następujących zadań przez PZPFiK (art. 2.2 ppkt c) - e) Statutu Wnioskodawcy):

- oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych w Związku pracodawców ze szczególnym rozwojem branży farb i klejów;
- reprezentowanie zrzeszonych w Związku pracodawców na szczeblu organów władzy państwowej jak i samorządowej w wymiarze ogólnokrajowym jak i na niższych szczeblach;
- jednoczenie zrzeszonych w Związku pracodawców i koordynowanie działań ukierunkowanych na rozwój branży farb i klejów oraz realizacji interesów pracodawców zrzeszonych w Związku.

Regulacja wynikająca z rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie sposobu deklarowania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (dalej jako „**Rozporządzenie**”) w sposób istotny, a przy tym nieuzasadniony, wpływa na powstanie dodatkowych kosztów po stronie producentów farb i klejów. Nawet wskazany w Stanowisku

MR koszt otrzymania pojedynczej krajowej oceny technicznej waha się w granicach znacznych kwot od 9.000 PLN do 23.000 PLN. Przypomnieć należy, iż jest to cena otrzymania pojedynczej krajowej oceny technicznej, mając na uwadze zróżnicowanie produktów, Wnioskodawca pragnie podkreślić, iż **koszty sporządzenia deklaracji właściwości użytkowych dla niektórych przedsiębiorstw zrzeszonych w PZPFiK mogą wynosić od około miliona do 1,3 miliona złotych.**

Negatywny wpływ obowiązków wynikających z Rozporządzenia na rozwój branży chemii budowlanej stał się asumptem do skoordynowania kroków prawnych reprezentowanych przez Wnioskodawcę przedsiębiorstw, mając na uwadze prawa i interesy zrzeszonych w PZPFiK podmiotów. Wnioskodawca jako ogólnokrajowa organizacja przedsiębiorców w porozumieniu z zrzeszonymi w ramach niej podmiotami, najpierw w sposób czynny uczestniczył w procesie legislacyjnym związanym z wydaniem Rozporządzeniem, co potwierdzają dokumenty znajdujące się w aktach sprawy. Natomiast w dalszej kolejności PZPFiK, wykorzystując swoje szczególne uprawnienie, o którym mowa w art. 188 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, złożył Wniosek, inicjując tym samym niniejszą sprawę. **Opisane działania jednoznacznie wskazują na zgodność podjętych kroków przez Wnioskodawcę z zakresem zadań wymienionych w Statucie PZPFiK, co w konsekwencji przesądza o dopuszczalności Wniosku. Należy bowiem podkreślić ponownie, iż ustawa o organizacji i postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zezwala na uzasadnianie wymogu powiązania „zakresem spraw” za pomocą statutu jednostki.**

Ścisła wykładnia wspomnianego „zakresu spraw” ma prowadzić do ustalenia realnego interesu prawnego jednostki, nie może być natomiast formą zawężenia niewynikającego wprost z Konstytucji. Warto podkreślić, iż art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji określający możliwość złożenia przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o zbadanie zgodności z prawem aktu normatywnego **wprost wyznacza zakres przedmiotowy wniosków w postaci powiązania z niezależnością i niezawisłością sędziów.** Natomiast art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji wyprowadza jedynie wymóg powiązania aktu normatywnego z zakresem działania organizacji pracodawców. **Gdyby wolą władzy legislacyjnej było zawężenie kompetencji wnioskowej organizacji pracodawców do kwestii praw i obowiązków pracodawców oraz rynku pracy, taka treść zostałaby wprost ujęta w Konstytucji na wzór art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji odnoszącego się do Krajowej Rady Sądowniczej.** Podniesiona powyżej kwestia została również zauważona przez Trybunał Konstytucyjny na tle wyroku z dnia 30 października 2001 r. sygn. akt K 33/00, który wprawdzie dotyczył jednostek samorządu terytorialnego, niemniej z uwagi na treść art. 191 ust. 2 pozostaje on aktualny, cyt. *„Ani Konstytucja, ani ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie ograniczają bowiem katalogu zarzutów niezgodności z Konstytucją, które może podnieść organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności zakres ten nie jest zawężony tylko do przepisów, określających konstytucyjny status samorządu terytorialnego (jak to jest np. w Niemczech). Oznacza to, że - o ile zaskarżony przepis dotyczy zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego - jego kontrola w postępowaniu wnioskowym winna mieć charakter kompleksowy, ograniczony tylko dyrektywą wynikającą z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.*

Nie należy również tracić z pola widzenia faktu, iż ustawa z dnia 23 maja 1991 o organizacjach pracodawców (dalej jako „ustawa o organizacjach pracodawców”) określa w art. 5 jako podstawowe zadanie organizacji reprezentowanie interesów gospodarczych członków zrzeszonych w ramach owej organizacji. W sytuacji w której dany akt normatywny sprzeczny jest z interesami gospodarczymi pracodawców z uwagi na zagrożenie powstania znacznych kosztów, nieuzasadnionym jest argumentowanie, iż kwestia ta nie jest objęta zakresem działania organizacji pracodawców. Warto przytoczyć treść wspomnianego art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców, zgodnie z którym cyt. **„Podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego”**. Zacytowany przepis nie wskazuje, iż podstawową rolą organizacji pracodawców jest reprezentowanie praw pracodawców w kontekście rynku pracy oraz relacji pracownika z pracodawcą, lecz reprezentowanie interesów pracodawców, w tym interesów gospodarczych.

Również w literaturze podkreśla się, iż istotne jest powiązanie zakresu działania z zadaniami wnioskodawcy, w tym miejscu warto przytoczyć zdanie wyrażone przez M. Sajfana cyt. *„Ma być zatem bezpośrednio i merytorycznie związany z "zakresem działania" konkretnego wnioskodawcy, tzn. musi determinować kształt lub zasady realizacji zadań, kompetencji lub uprawnień wnioskodawcy”* (red. M. Sajfan, L. Bosek, Komentarz do Konstytucji wyd. I, C.H. Beck, za SIP Legalis komentarz do art. 191 Konstytucji). Sposób realizacji zadań, opisany powyżej, w którym to PZPFiK działa w celu ochrony żywotnych interesów zrzeszonych w nim przedsiębiorstw w sposób niezaprzeczalny wskazuje na powiązanie bezpośrednie i merytoryczne pomiędzy jego deklarowanymi zadaniami statutowymi a przedsięwziętymi krokami.

Również w świetle otrzymywanej przez Wnioskodawcę korespondencji wynika, iż organy państwowe na szczeblu centralnym w toku prac nad aktami prawnymi traktują PZPFiK jako podmiot, w którego „zakresie spraw”, mieści się opiniowanie aktów normatywnych związanych z branżą chemii budowlanej (załącznik numer 1, 2 oraz 3 do niniejszego pisma).

Konkludując, przesłanka „zakresu działania”, o której mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji nie może być zawężana jedynie do jednej z ról organizacji pracodawców jakim jest reprezentacja praw pracodawców w ramach relacji pracowniczych, albowiem takie rozumienie nie znajduje uzasadnienia w treści Konstytucji. **Natomiast wykładnia literalna, funkcjonalna oraz przytoczone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazują na identyfikowanie „zakresu działania” z faktycznym reprezentowaniem interesów prawnych w sposób merytoryczny samej jednostki, jak i jednostek w nim zrzeszonych.**

Odnosnie wymogu wskazanego w art. 191 ust. 2 pkt 4 Konstytucji dotyczącego przymiotu władz organizacji pracodawców, podkreślić należy, iż wskazana w Stanowisku MR interpretacja sprzeczna jest z treścią przedmiotowego przepisu. Władze organizacji pracodawców określone zostały w powyższym przepisie jako „ogólnokrajowe”, przepis jednak nie wskazuje żadnych wskazówek ułatwiających interpretację tego zwrotu. Zarówno

ustawa o organizacjach pracodawców, jak i sama Konstytucja nie zawierają postanowień dotyczących wpływu istnienia oddziałów terenowych organizacji pracodawców na jej uprawnienia. Zawężająca wykładnia wprowadzająca wymóg istnienia struktury terenowej stanowi przejaw nieuzasadnionego dopisywania normatywnej treści do art. 191 ust. 2 pkt 4 Konstytucji. Z uwagi na brak wskazówek interpretacyjnych zawartych w Konstytucji zasadne jest posłużenie się celem wniosków o zbadanie zgodności z prawem aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny. Proces ten ma umożliwić określonym podmiotom prawo do inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności prawa, natomiast legitymacja części podmiotów ma charakter ograniczony, takich jak choćby organizacje pracodawców lub związki zawodowe. Ograniczenie to związane jest z przyznaniem pewnego waloru istotności określonym organizacjom, przejawiającego się w wspomnianym wymogu istnienia ogólnokrajowych władz. W przypadkach wielu organizacji zaistnieje sytuacja w której dany związek reprezentować będzie podmioty znajdujące się na terenie całego kraju, a jednocześnie nie będzie posiadać wyodrębnionych organizacji lokalnych. **Dyskryminowanie takich organizacji wyłącznie z uwagi na obrany model strukturalny nie znajduje uzasadnienia, a wspomniany walor istotności organizacji powinien się przejawiać w realnym i faktycznym działaniu organizacji na terenie całego kraju.** W tym miejscu podkreślić należy, iż Wnioskodawca zrzesza szereg podmiotów działających na terenie całego kraju, którzy dostarczają konsumentom oraz przedsiębiorcom swoje towary na terenie całego kraju. Warto wskazać, iż do PZPFiK przynależą jako Członkowie Zwyczajni na dzień sporządzenia niniejszego pisma: Akzo Nobel Decorative Paints Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, BASF Coatings Services Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Bostik Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowo Podgórne, Caparol Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Dragon Poland Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Krakowie, Fabryka Farb i Lakierów Śnieżka S.A. z siedzibą w Warszawie, H B Fuller Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Henkel Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Hirsch Pol Sp. z o.o. z siedzibą w Osielsku, Kabe Farby Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, Krahn Chemie Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, Loba Wakoł Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Ożarowie Mazowieckim, Multichem Sp. z o.o. z siedzibą w Luboniu, Polifarb Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, PPG Deco Polska S. A. z siedzibą we Wrocławiu, Selena S.A. z siedzibą we Wrocławiu, SHERWIN-WILLIAMS Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, Tex Year Europe Sp. z o.o. z siedzibą w Gnieźnie, Tikkurila Polska S.A. z siedzibą w Dębicy, Teknos Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Uzin Polska sp. z o.o. z siedzibą w Legnicy oraz Rythm Trade Sp. z o.o. z siedzibą w Tychach. Nadto jako Członkowie stowarzyszeni do PZPFiK należą: DOW Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Ichemad Profarb Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach, PCC Exol S.A. z siedzibą w Brzegu Dolnym oraz Trivium Packaging Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Kątach. **Zaprzeczenie uznania, iż Wnioskodawca działa jako podmiot ogólnokrajowy prowadziłoby do stwierdzenia, iż branża pracodawców chemii budowlanej nie posiada w Polsce swojej reprezentacji ogólnokrajowej, co stoi w sprzeczności z istniejącym stanem faktycznym.**

Warto również przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt U 5/99 w którym to uznano Polską Izbę Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego "POLFARMED", nieposiadającą struktury terenowej, za organizację ogólnokrajową. Przywołując powyższe orzeczenie cyt. „*Pomijając w tym miejscu to, że konstytucja przyznaje prawo składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego ogólnopolskim "władzom" organizacji zawodowych, a nie ogólnopolskim "organom" tych*

*organizacji (a pojęcia te nie mogą być przecież - zakładając racjonalność prawodawcy - w pełni tożsame), rozstrzygnięcia wymaga, czy powyższe twierdzenie wnioskodawcy jest uzasadnione, tj. czy istotnie Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego jest organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 konstytucji. **Nie budzi bowiem wątpliwości, że ma ona charakter organizacji ogólnopolskiej**".*

Podkreślić należy, iż zarówno ustawa o organizacjach pracodawców, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i Konstytucja nie precyzują definicji **ogólnokrajowej** organizacji pracodawców, jak i organów czy władz owych związków. Jediną wskazówką interpretacyjną jest art. 8 ustawy o organizacjach pracodawców, przepis ten wskazuje na elementy konstytutywne statutu, do których zalicza się również zakres terytorialny. Nadto art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zezwala na posłużenie się statutem w celu wykazania, iż wnioski o zbadanie zgodności z prawem aktu normatywnego złożony został przez władze ogólnokrajowe organizacji pracodawców. Okoliczność działania na terenie całego kraju wynika zaś z Art. 1.5 Statutu, w świetle którego cyt. „Związek prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z obowiązującym prawem. Związek może także prowadzić działalność poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z prawem kraju w którym działalność będzie prowadzona. W celu prowadzenia działalności poza granicami Polski Związek może tworzyć przedstawicielstwa zagraniczne”.

Nie istnieje natomiast żadna norma prawna wskazująca na wymóg powiązania struktury terenowej z przymiotem ogólnokrajowości organizacji pracodawców. Mając natomiast na uwadze, iż celem art. 191 Konstytucji jest umożliwienie określonym podmiotom dostępu do bezstronnej oceny konstytucyjności aktu normatywnego, zasadne jest twierdzenie, iż to okoliczności związane z faktycznym działaniem na terenie całego kraju, a nie przyjęty model strukturalny, przesądzają o zdolności do złożenia wniosku o zbadanie zgodności z prawem określonego aktu normatywnego.

III. Ocena zgodności Rozporządzenia z wzorcami kontroli

W zakresie możliwości ograniczenia swobody gospodarczej w świetle art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreślić należy, iż przesłanką ograniczenia nie może być jedynie cel hipotetyczny i deklarowany, lecz cel racjonalny. Racjonalność celu powinna być oceniana, jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 sierpnia 1992 r., sygn. akt K 4/92, w świetle rachunku aksjologicznego, który ma przeważać na korzyść ograniczeń. Słuszne jest bowiem zastrzeżenie, iż ważny interes publiczny powinien być wykładany zawężająco.

Trafnym jest przytoczony w Stanowisku MR wymóg rozpoznania „przydatności” i „niezbędności” regulacji dla celów ochrony innych dóbr konstytucyjnych. Nie można jednak wskazać na istnienie związku pomiędzy samym procesem certyfikacji, a realnym wzrostem bezpieczeństwa w ramach obrotu danymi wyrobami. To po stronie podmiotu stanowiącego prawo należy wykazanie, iż dana regulacja zasadnie ogranicza swobodę działalności gospodarczej. Nie jest wystarczające wskazywanie powiązań deklarowanych, niepopartych wynikami badań jednostek niezależnych i niemających interesu w procesie stanowienia danych regulacji. Taka argumentacja winna być przeprowadzona w toku procesu legislacyjnego, natomiast w świetle znanych Wnioskodawcy materiałów, minister właściwy

do spraw budownictwa nie wykazał istnienie faktycznych powiązań pomiędzy rozszerzeniem wymogu certyfikacji a wzrostem bezpieczeństwa użytkowania, bezpieczeństwa pożarowego oraz kwestii związanych z ochroną środowiska. Nie można bowiem powiązać dosyć oczywistego faktu, iż określone cechy wyrobów wpływają na nośność i stateczność konstrukcji, bezpieczeństwo przeciwpożarowe czy higienę, zdrowie i środowisko, z założeniem, iż zakładane cele zostaną osiągnięte poprzez samą procedurę przedkładania deklaracji właściwości użytkowych. Nakładanie wymogów formalnych związanych z dopuszczeniem do obrotu określonych wyrobów samo w sobie nie stanowi dowodu na rzeczywiste zagwarantowanie poprawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. **W związku z powyższym nie została zrealizowana przesłanka „niezbędności” regulacji dla celów poprawy bezpieczeństwa oraz szeroko rozumianej troski o ochronę środowiska, gdyż sam przewidywany wpływ, bez rzetelnego poparcia w świetle badań, nie może przesądzać a priori o konieczności regulacji.**

Warto również rozważyć dopuszczalność ograniczenia swobody gospodarczej w świetle zasady przydatności wywiedzionej z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada ta, godząca się na konflikt interesów określonych dóbr prawnych, zakłada wprowadzenie najmniej uciążliwego środka. Trafnie owa zasada została przybliżona przez P. Tuleję cyt. *„Drugą z nich jest zasada najłagodniejszego środka, zwana też zasadą przydatności, która zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. Przede wszystkim trzeba unikać sytuacji, gdy środek prawny ograniczający w sposób uzasadniony wolność lub prawo konstytucyjne osoby powoduje równocześnie ograniczenie innych praw”* (red. P. Tuleja Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wolters Kluwer Polska 2019, za SIP LEX komentarz do art. 31 Konstytucji). W odniesieniu do Rozporządzenia stwierdzić należy, iż zanegowane zostały postulaty Wnioskodawcy. **Mając zaś na uwadze, iż PZPFiK posiada pełną i aktualną wiedzę o rynku chemii budowlanej możliwe było dobranie środka w porozumieniu z Wnioskodawcą, będącego mniej uciążliwym niż sporządzanie czasochłonnych i kosztownych deklaracji właściwości użytkowych. Wypracowanie środka przydatnego do zagwarantowania bezpieczeństwa wyrobów nie może być sprowadzane do bezrefleksyjnego tworzenia wymogów formalnych związanych z dopuszczeniem do obrotu. W tym zakresie treść Rozporządzenia będąca przedmiotem sprawy nie została uchwalona z uwzględnieniem zasady przydatności.**

Nie należy również tracić z pola widzenia sytuacji w której ustawodawstwo danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej bądź innych krajów objętych zasadą wzajemnego uznawania przewidywać będzie obniżone wymogi wobec swoich wyrobów. W tej sytuacji wyroby zostaną dopuszczone do obrotu na rynku polskim, co w konsekwencji wyklucza rozważania o ważnym interesie publicznym, w postaci bezpieczeństwa obiektów budowlanych w wypadku poszerzenia listy wyrobów objętych wymogiem certyfikacji.

W tym miejscu nie można podzielić argumentacji przytoczonej w Stanowisku MR, iż przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.U.UE.L.2011.88.5) (dalej jako „CPR”) zezwalają na swobodę państw członkowskich w zakresie wprowadzania dalszych

ograniczeń w zakresie obrotu wyrobami budowlanymi. Jak wynika z pkt. 3 preambuły CPR cyt. „*Niniejsze rozporządzenie nie powinno mieć wpływu na prawo państw członkowskich do określenia wymagań, które uznają za konieczne, by zapewnić ochronę zdrowia, środowiska i pracowników podczas stosowania wyrobów budowlanych*”. Przytoczony fragment preambuły dotyczy bowiem regulacji dotyczących stosowania wyrobów budowlanych, nie zaś przesłanek ich dopuszczania do obrotu. Ponownie, w ślad za argumentacją podniesioną we Wniosku, należy podkreślić, iż **Załącznik IV do CPR nie zawiera takich pozycji jak kleje do wyrobów posadzkowych i podłogowych, kleje do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, czy też wyroby do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną**. W konsekwencji prowadzi to do stwierdzenia, iż regulacje zawarte w przepisach Rozporządzenia w zakresie, w którym nakładają obowiązek przedkładania deklaracji właściwości użytkowych w odniesieniu do wyrobów wspomnianych powyżej, stawiają wobec polskich wyrobów większe wymagania niż wymagania określone w zharmonizowanym na szczeblu unijnym prawie dotyczącym wyrobów budowlanych. Nie można więc zgodzić się z argumentacją przytoczoną w Stanowisku MR, iż treść CPR może być uznana w tym przypadku za ważny interes wskazujący na prawo do ograniczenia swobody gospodarczej, gdyż przepisy Rozporządzenia posiadają zakres niedopuszczalnie szerszy niż treść CPR. Nadto naruszona została wyłączna kompetencja Komisji Europejskiej do zmiany wykazu wyrobów objętych wymogiem certyfikacyjnym.

Ponadto odnośnie argumentacji wskazanej w treści Stanowiska MR w zakresie prawa do ograniczenia swobody gospodarczej, wskazać należy, iż odraczenie wejścia w życie części przepisów Rozporządzenia nie ma znaczenia z punktu widzenia rozpoznania zjawiska dyskryminacji odwróconej. Bowiem przedłużenie czasu na przygotowanie się do zmian w prawie nie wpłynęło na koszty przygotowania deklaracji właściwości użytkowych przez przedstawicieli branży chemicznej, a tym samym nie wpłynęło na ich pozycję na rynku względem podmiotów zagranicznych.

Natomiast w zakresie opisanego w Stanowisku MR stanu prawnego dotyczącego zasady wzajemnego uznawania w prawie polskim i europejskim PZPFiK pragnie podkreślić, iż w treści Wniosku nie doszło do negacji dopuszczalności przyjętego rozwiązania w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (dalej jako „**ustawa o wyrobach budowlanych**”), lecz do zasygnalizowania kwestii związanej z zagrożeniem wystąpienia dyskryminacji odwróconej. W sytuacji w której polskie wyroby objęte są kosztownymi i czasochłonnymi wymogami certyfikacyjnymi, znajdują się one w gorszej sytuacji ekonomicznej niż inne wyroby wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub w Turcji. **W związku z powyższym zastrzeżeń nie budzi treść art. 5 ust. 3 ustawy o wyrobach budowlanych, lecz jego konsekwencje w wypadku nakładania na przedsiębiorców wymogów formalnych niespełniających walorów „niezbędność” oraz „przydatność”**.

Okoliczność, iż w dwóch krajach Unii Europejskiej, zgodnie z Stanowiskiem MR, wprowadzone zostały analogiczne rozwiązania, nie wpływa znacząco na pozycję rodzimych producentów. Nie można nadto podzielić argumentacji wyrażonej w Stanowisku

MR, iż treść art. 5 ust. 3 ustawy o wyrobach budowlanych sprowadza się jedynie do różnic w trybie informacyjnym dotyczącym właściwości użytkowych. Bowiern w sytuacji w której prawo państwa obcego nie zakłada obowiązku przeprowadzania kosztownych procesów certyfikacyjnych, zasada wzajemnego uznawania pozwala na wprowadzenie w sposób legalny do obrotu w Polsce tańszych wyrobów, co negatywnie wpływa na konkurencyjność polskich produktów.

Nadto w kwestii przytoczonych statystyk wydanych krajowych ocen technicznych w świetle zasady wzajemnego uznawania podkreślić należy, iż powoływanie się na dopuszczalne ograniczenie swobody gospodarczej poprzez odwołanie do ważnego interesu publicznego nie można uznać za zasadne, jeżeli wymóg ten jest stawiany nieproporcjonalnie, to jest jedynie wobec krajowych wytwórców. **Okoliczność, iż na dzień sporządzenia Stanowiska MR znaczna część Krajowych Ocen Technicznych wydana została na wniosek zagranicznych podmiotów nie oddala zagrożenia jakie wynika z ustanawiania nieproporcjonalnych wymogów jedynie wobec krajowych producentów.**

Odnosnie natomiast kwestii trwałego wbudowania wyrobu budowlanego, wbrew twierdzeniom wyrażonym w Stanowisku MR, podkreślić należy, iż uzasadnione wątpliwości w zakresie kwalifikacji wyrobów, o których mowa w lp. 35 Rozporządzenia, nie wynikają jedynie z wykładni literalnej, lecz również z wykładni systemowej. Rozumienie pojęcia wyrobów budowlanych opiera się na odesłaniu do CPR zawartym w art. 2 pkt 1) ustawy o wyrobach budowlanych. Nie ulega więc wątpliwości, iż dla celów wyjaśnienia definicji wyrobów budowlanych sięgnąć należy do całokształtu regulacji CPR oraz innych aktów prawa unijnego z uwagi na postulat spójności prawa. Powtórzyć natomiast należy, iż Tabela 1 Załącznika IV do CPR nie zawiera kategorii wyrobów do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną. Analogiczne wyroby znaleźć natomiast można w treści regulacji Rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającej dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE. W konsekwencji powyższa uwaga pozwala na stwierdzenie oparte o wykładnię funkcjonalną, iż niewbudowane w obiektach budowlanych lub ich częściach wyroby do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną nie stanowią wyrobów budowlanych w świetle CPR.

IV. Podsumowanie

Zaprezentowana w Stanowisku MR argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Przedstawiona interpretacja wymogów formalnych wniosku o zbadanie zgodności aktu normatywnego z prawem ma charakter nieuzasadnione zawężający i sprzeczna jest z literalną treścią Konstytucji, ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Nie istnieją bowiem racjonalne przesłanki do rozszerzania wymogów składania wniosku w trybie 191 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji, w sposób wskazany w Stanowisku MR. Taka wykładnia prowadziłaby wręcz

do dyskryminowania organizacji pracodawców z uwagi na przyjętą formę struktury. Również brak jest przyczyn do zawężania ich zdolności wnioskowej do kwestii pozycji pracodawcy w relacjach z pracownikami, jeżeli nawet sama ustawa o organizacjach pracodawców określa główne zadanie organizacji pracodawców jako reprezentację interesów, w tym interesów gospodarczych, zrzeszonych w nim członków.

Część Rozporządzenia będąca przedmiotem niniejszej sprawy, stanowi przejaw nieuzasadnionej dyskryminacji polskich producentów farb i klejów, z uwagi na brak spełnienia przesłanek „konieczności” i „przydatności” ograniczenia swobody gospodarczej. Wskazana w Stanowisku MR argumentacja dotyczy bowiem jedynie prognozowanych celów, bez ich jednoznacznego udowodnienia, natomiast samo wydanie Rozporządzenia sprzecznego z CPR opiera się na błędnym założeniu, iż wprowadzanie wymogów formalnych w postaci deklarowania właściwości użytkowych doprowadzi, w sposób istotny oraz nieuciążliwy dla producentów, do poprawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Nadto w świetle wykładni literalnej i funkcjonalnej CPR wyrobów do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną nie można sklasyfikować jako wyrobów budowlanych.

W związku z powyższym, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności, w postaci swobody gospodarczej oraz zakazu dyskryminacji, jak i zaistniałą sprzeczność z aktami rangi wyższej w postaci ustawy o wyrobach budowlanych, wnoszę jak w Wniosku, a więc o zbadanie zgodności z określonymi wzorcami kontroli, a w konsekwencji dokonanego badania wnoszę o stwierdzenie niezgodności Rozporządzenia w kwestionowanym zakresie z wzorami kontroli, o których mowa we Wniosku.


Adw. Wojciech Kulis

Załączniki:

- 1) pismo Ministra Aktywów Państwowych z dnia 20 marca 2020 r., znak DRO.II.4411.8.2019;
- 2) pismo Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2020 r., DZP10.K0220.12.2019;
- 3) pismo otrzymane ramach konsultacji publicznych projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu deklarowania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym;
- 4) odpisy.