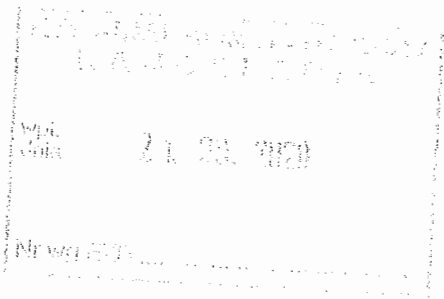




PK VIII TK 46.2020

U 3/20



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Polskiego Związku Producentów Farb i Klejów o zbadanie zgodności:

- 1) pkt 25 załącznika nr 1 do 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 (Dz. U., poz. 1966 ze zm.) – w zakresie, w jakim dotyczy on kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów – oraz pkt 35 tego załącznika z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/02 z dnia 30 marca 2010 r.); art. 4 ust. 1, art. 60 lit. e oraz Tabelą 1 Załącznika IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88/5 z dnia 4 kwietnia 2011 r.);
- 2) pkt 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa wymienionego w punkcie 1 z art. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (aktualny

tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 215) w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wymienionego w punkcie 1

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Polski Związek Producentów Farb i Klejów (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności wymienionych wyżej przepisów z powołanymi wzorcami kontroli.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2020 r. nadano temu wnioskowi dalszy bieg „w zakresie oceny zgodności punktu 25 załącznika nr 1 do 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 (Dz. U. poz. 1966, ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy on kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów oraz punktu 35 tego załącznika z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 16 Karty

praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/02 z 30.03.2010) oraz zgodności punktu 35 tego załącznika z art. 2 punkt 1 w związku z art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881, ze zm.) w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88/5 z 4.4.2011)”.

Wnioskodawca stwierdza, że jest ogólnokrajową organizacją pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 Konstytucji, bowiem, zgodnie z art. 1.5 swojego statutu, prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do zadań Wnioskodawcy należy między innymi oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych pracodawców oraz występowanie do organów sądowych w sprawach dotyczących zrzeszonych pracodawców oraz ich praw lub interesów. W ocenie Wnioskodawcy, okoliczności powyższe jednoznacznie wskazują na posiadanie przez Niego legitymacji do złożenia do Trybunału Konstytucyjnego analizowanego wniosku.

Wnioskodawca podnosi, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 215; dalej: u.w.b.) zobowiązuje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, grup wyrobów budowlanych objętych obowiązkiem sporządzania krajowej deklaracji oraz właściwe dla tych grup krajowe systemy oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych wyrobów budowlanych, biorąc pod uwagę Tabelę 1 Załącznika IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88/5 z dnia 4 kwietnia 2011 r.;

dalej: rozporządzenie unijne Nr 305/2011) oraz inne wyroby budowlane o szczególnym znaczeniu dla spełniania podstawowych wymagań przez obiekty budowlane. W treści upoważnienia ustawowego posłużono się pojęciem wyrobu budowlanego w szerszym znaczeniu niż w rozporządzeniu unijnym Nr 305/2011, ponieważ obejmuje ono zarówno grupy wyrobów budowlanych wskazanych w Tabeli 1 Załącznika IV tego rozporządzenia, jak i „inne wyroby budowlane o szczególnym znaczeniu”. Załącznik IV do rozporządzenia unijnego Nr 305/2011 nie zawiera takich pozycji jak kleje do wyrobów posadzkowych i podłogowych, kleje do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, wyroby do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną. Tym samym regulacje zawarte w przepisach 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 (Dz. U., poz. 1966 ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze) w zakresie, w jakim nakładają w punkcie 25 i 35 załącznika nr 1 obowiązek przedkładania deklaracji właściwości użytkowych w odniesieniu do tych wyrobów, stawiają wobec polskich produktów większe wymagania niż te określone w zharmonizowanym na szczeblu unijnym prawie dotyczącym wyrobów budowlanych.

Dodatkowe wymagania wynikające z przepisów rozporządzenia wykonawczego nie znajdują jednak zastosowania w stosunku do określonych wyrobów sprowadzanych z zagranicy na terytorium Polski. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 u.w.b., „[w]yrób budowlany nieobjęty zakresem przedmiotowym zharmonizowanych specyfikacji technicznych, o których mowa w art. 2 pkt 10 rozporządzenia [unijnego] Nr 305/2011, może być udostępniany na rynku krajowym, jeżeli został legalnie wprowadzony do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz w Turcji, a jego właściwości użytkowe

umożliwiają spełnienie podstawowych wymagań przez obiekty budowlane zaprojektowane i budowane w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej”.

W konsekwencji, wymóg przedłożenia deklaracji właściwości użytkowych w odniesieniu do „dodatkowych” grup wyrobów określonych w punkcie 25 i 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego znajduje zastosowanie wyłącznie w stosunku do wyrobów wprowadzanych do obrotu na terytorium Polski. Tym samym – w ocenie Wnioskodawcy – spełniona zostaje przesłanka dyskryminacji odwrotnej polegająca na stawianiu większych wymogów produktom krajowym niż tożsamym wyrobom zagranicznym. Spełnienie tych wymogów przez polskich producentów wiąże się z ponoszeniem kosztów sporządzenia deklaracji właściwości użytkowych, co znacząco wpływa na cenę owych produktów i zmniejsza ich konkurencyjność w odniesieniu do zagranicznych wyrobów nieobjętych wymogami certyfikacji. Okoliczności te świadczą o naruszeniu przez kwestionowane uregulowania art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdza, że na mocy zaskarżonych przepisów dochodzi do znaczącego zróżnicowania pozycji prawnej producentów jedynie w oparciu o czynnik powiązany z siedzibą prowadzenia działalności gospodarczej. Różnicowanie to jest nieuzasadnione w świetle zamierzeń legislacyjnych, jakimi było zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych. Wobec obciążenia dodatkowymi wymogami tylko polskich przedsiębiorców, przepisy te stanowią „przejaw dyskryminacji w życiu gospodarczym w oparciu o cechy indywidualne adresata normy, nie znajdując przy tym żadnego uzasadnienia prawnego dla wprowadzenia zróżnicowań z uwagi na niemożliwość pełnego osiągnięcia celu regulacji, to jest bezpieczeństwa obiektów budowlanych” (wniosek, s. 13). Dlatego – zdaniem Wnioskodawcy – są one niezgodne z art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wymóg ochrony przez polskiego ustawodawcę wolności działalności gospodarczej oraz swobody konkurencji potwierdza również treść art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/02 z dnia 30 marca 2010 r.; dalej: Karta praw podstawowych). Opisana w tym przepisie wolność prowadzenia działalności gospodarczej może być ograniczona, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, wyłącznie wtedy, gdy ograniczenia „są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób” (art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych).

Dokonując oceny zaskarżonych przepisów w świetle wzorca kontroli z art. 16 Karty praw podstawowych, Wnioskodawca stwierdza, że niemożliwe jest rozpoznanie przesłanki dopuszczającej ograniczenie swobody działalności gospodarczej w postaci konieczności, o której mowa w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych (we wniosku artykuł ten błędnie oznaczono jako 55). Stanowienie prawa ograniczającego wolność działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie dyskryminacji odwrotnej sprzeczne jest z wyrażoną w Kartie praw podstawowych swobodą działalności gospodarczej i dlatego kwestionowane uregulowania naruszają art. 16 Karty praw podstawowych.

Uzasadniając drugi zarzut z *petitum* wniosku, Wnioskodawca podnosi, że w art. 2 pkt 1 u.w.b. zawarto definicję legalną wyrobu budowlanego. Ustawodawca polski odwołał się w tym zakresie do definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 1 rozporządzenia unijnego Nr 305/2011. Delegacja ustawowa z art. 8 ust. 8 pkt 2 u.w.b. posługuje się pojęciem wyrobów budowlanych odpowiadającym definicjom z przytoczonych przepisów. Określone w punkcie 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego wyroby do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną nie mieszczą się w tych definicjach wyrobu budowlanego. W tym zakresie treść rozporządzenia wykonawczego wykracza poza delegację ustawową. Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z wzorcami kontroli powołanymi w punkcie drugim *petitum* wniosku.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie wnioskowi lub skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W analizowanym przypadku kluczową kwestią na tym etapie kontroli jest ustalenie, czy Wnioskodawca posiada legitymację do skierowania wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją zaskarżonych przepisów.

Uznanie Wnioskodawcy za podmiot uprawniony do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm uzależnione jest od spełnienia przesłanki

podmiotowej – wniosek musi pochodzić od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji – oraz przedmiotowej – kwestionowany przez Wnioskodawcę akt normatywny musi należeć do spraw objętych Jego zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK), Wnioskodawca zobowiązany jest uzasadnić, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy oraz powołać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że jest On ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że „w zestawieniu z poprzednim stanem prawnym w obecnie obowiązującej Konstytucji nastąpiło istotne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyczyniła się do tego nowa instytucja powszechnej skargi konstytucyjnej oraz przyznanie każdemu sądowi uprawnienia do przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego. W tej sytuacji nie istnieje potrzeba rozszerzania kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania kontroli konstytucyjności przepisów prawa przez rozszerzającą wykładnię obowiązujących przepisów. W związku z tym pojęcie «spraw objętych zakresem działania» z art. 191 ust. 2 Konstytucji powinno być wykładane w sposób ścisły. Nie wystarczy zatem, że kwestionowany przepis może znaleźć lub w rzeczywistości znalazł zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy. (...) Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem zadań powierzonych danemu podmiotowi przez obowiązującą regulację konstytucyjną i ustawową. Interpretowanie rozszerzająco zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalne” (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2 i powołane tam postanowienia Trybunału).

Przy wyznaczeniu zakresu działania organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji trzeba wziąć pod uwagę to, że uprawnienie do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego zostało jej przyznane w tym samym przepisie, co uprawnienie związków zawodowych i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Ponadto zagadnienie zrzeszania się w organizacjach pracodawców i związkach zawodowych, jak również ich podstawowe uprawnienia zostały uregulowane w jednym przepisie Konstytucji (art. 59). Takie rozwiązanie wskazuje na to, że ustalenie zakresu działania tych podmiotów, jako decydującego o tym, które przepisy mogą być kwestionowane w ich wniosku, powinno zostać dokonane jednolicie. Posłużenie się przez Konstytucję nazwą „pracodawca”, a nie „osoba prowadząca działalność gospodarczą” lub „przedsiębiorca”, ma istotne znaczenie dla wyznaczenia kręgu podmiotów mających uprawnienie do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w roli wnioskodawcy. Racjonalny ustrojodawca, który chciałby objąć interesy gospodarcze szczególną ochroną, wyrażającą się w możliwości kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przyznałby takie uprawnienie organizacjom powołanym do reprezentowania właśnie takich interesów swoich członków (np. izbom gospodarczym). Skoro ustrojodawca nie przyjął takiego rozwiązania, to „zdolność wnioskowa” organizacji pracodawców dotyczy tylko takich interesów ich członków, które odnoszą się do ich pozycji jako pracodawców. „[N]orma, która ogranicza zakres uprawnienia do inicjowania abstrakcyjnej kontroli przepisów prawnych do przepisów dotyczących sfery stosunków pracy, jest wprost wyrażona w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji” (*ibidem*).

Pogląd, zgodnie z którym pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, dotyczy – w stosunku do organizacji pracodawców – wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio

kształtują relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, jest już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony i aktualnie nie budzi wątpliwości (zob. postanowienie z dnia 27 maja 2014 r., sygn. Tw 20/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 179).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego zyskały aprobatę doktryny (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007 r., s. 9-10; A. Mączyński, J. Podkowiak, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja RP*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016 r., s. 1242).

Przepisy objęte rozpatrywanym wnioskiem odnoszą się do interesów gospodarczych przedsiębiorców zrzeszonych w Polskim Związku Producentów Farb i Klejów, a nie do interesów prawnych członków tego związku, którzy występują jako pracodawcy. Wnioskodawca sam w uzasadnieniu wniosku koncentruje się na wykazaniu, że przyjęcie zaskarżonych przepisów nakłada na polskich producentów farb i klejów dodatkowe koszty związane ze sporządzeniem deklaracji właściwości użytkowych wyrobów określonych w punkcie 25 i 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego, co prowadzi do ograniczenia ich wolności działalności gospodarczej. Brak jest natomiast we wniosku jakiegokolwiek argumentacji świadczącej o wpływie tych przepisów na relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Przesądza to jednoznacznie o tym, że zakwestionowane regulacje odnoszą się do sfery gospodarczej, a nie do sfery stosunków związanych z zatrudnianiem.

W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że zaskarżone w analizowanym wniosku przepisy nie mieszczą się w kręgu spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca stoi na odmiennym stanowisku. Uzasadnienia dla posiadania legitymacji do skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

o zbadanie zgodności punktu 25 i 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego z powołanymi wzorcami kontroli poszukuje On w treści swojego statutu, zgodnie z którym do Jego zadań należy między innymi oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych pracodawców oraz występowanie do organów sądowych w sprawach dotyczących zrzeszonych pracodawców oraz ich praw lub interesów.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że uprawnienie do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost z Konstytucji. Z tego względu przepisy ustaw i postanowień statutów podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji nie mogą samodzielnie decydować o istnieniu tego uprawnienia. Sprawy te należą bowiem obecnie do materii konstytucyjnej. Przepis art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji oraz przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r., poz. 1809) wyznaczają jednoznacznie zakres działania organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, a zatem również określają zakres uprawnienia tychże organizacji do występowania przed Trybunałem w roli wnioskodawcy. Do „zakresu działania organizacji pracodawców” należą sprawy związane z zatrudnianiem przez nich pracowników. Dlatego przywołane przez Wnioskodawcę postanowienia statutu dotyczące realizowanych zadań nie mają zastosowania jako kryterium wyznaczające kategorie przepisów, które Wnioskodawca może kwestionować w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Dodatkową okolicznością przemawiająca za umorzeniem postępowania jest brak wykazania przez Wnioskodawcę posiadania przymiotu „ogólnokrajowości” w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

Wykazując swoją legitymację do złożenia wniosku, Wnioskodawca odwołuje się do art. 1.5 statutu, zgodnie z którym „związek prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednak w statucie nie

wymieniono odpowiednich struktur organizacyjnych, mających podejmować działalność w sferze lokalnej.

Brak przymiotu ogólnokrajowości Wnioskodawcy wynika nie tylko z treści Jego statutu, ale także z nadesłanego – na potrzeby prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania – odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, ponieważ w rubryce 3 – „Jednostki terenowe lub oddziały” – nie ma żadnych wpisów.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje pogląd, iż badanie, czy spełniona jest przesłanka ogólnokrajowości, nie może ograniczyć się do odczytania jedynie nazwy wnioskodawcy (np. „ogólnopolski, krajowy, polski”) czy też deklaracji zawartej w statucie (np. „obszar działania związku obejmuje terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”). Przymiotnik „ogólnokrajowy”, ujęty w treści art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, odnosi się do władz organizacji, co z kolei pozwala twierdzić, że ogólnokrajowe władze może mieć tylko taka organizacja pracodawców, w strukturze której funkcjonują również władze terenowe (regionalne, oddziałowe). Utworzenie jednostek o statusie lokalnym wskazuje, że organizacja obejmuje swoim zakresem działania obszar całego kraju. Wymóg posiadania przez organizację pracodawców struktur terenowych nie jest przejawem zbytecznego formalizmu, lecz stanowi gwarancję zapewnienia pracodawcom, działającym w różnych częściach kraju, właściwej reprezentacji na szczeblu ogólnokrajowym. Oznacza to, że prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przysługuje tylko związkom i organizacjom o charakterze ogólnokrajowym, a zostały go pozbawione związki oraz organizacje o charakterze lokalnym. Ogólnokrajowy zakres działania stanowi jedyną cechę kwalifikującą, nie ma natomiast znaczenia liczebność („reprezentatywność”) związku czy organizacji (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2013 r., sygn. Tw 61/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 296; por. też L. Garlicki, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, *op. cit.*, s. 12).

Dla stwierdzenia ogólnokrajowego charakteru organizacji konieczne jest rzeczywiste istnienie i funkcjonowanie odpowiednio powołanych organów terenowych, a nie tylko zadeklarowanie ich w statucie (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. Tw 36/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 3 i powołane tam postanowienia). Wykazanie takiego charakteru wnioskodawcy odbywa się na podstawie informacji o strukturze terenowej danej organizacji, zawartych w dołączonym do wniosku aktualnym odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego. Istotne jest, aby istnienie struktur terenowych wnioskodawcy było ujawnione w tym rejestrze jeszcze przed zainicjowaniem kontroli konstytucyjności, a ściślej mówiąc – przed podjęciem przez uprawniony organ uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym razie Trybunał ma podstawę, aby uznać dany wniosek za pochodzący od podmiotu nieuprawnionego i odmówić mu nadania dalszego biegu (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja RP, op. cit.*, s. 1242-1243 i powołane tam postanowienia Trybunału Konstytucyjnego).

Treść uzasadnienia analizowanego wniosku oraz dołączonego do niego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego stanowi podstawę do przyjęcia, że Wnioskodawca nie udowodnił spełnienia warunku ogólnokrajowości.

Okoliczność ta jest dodatkową przesłanką odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego