



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 maja 2020 r.

Pozycja 153

POSTANOWIENIE z dnia 15 stycznia 2020 r. Sygn. akt Tw 11/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku 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; 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); art. 4 ust. 1, art. 60 lit. e oraz tabela 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 uchylające dyrektywę Rady 89/106/EEG (Dz. Urz. UE L 88/5 z 4.4.2011);
- 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 (Dz. U. Nr 92, poz. 881, ze zm.) w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wymienionego w punkcie 1,

postanawia:

1) nadać 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 uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88/5 z 4.4.2011) oraz

2) odmówić nadania biegu wnioskowi w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Polski Związek Producentów Farb i Klejów (dalej: wnioskodawca), za pośrednictwem adwokata ustanowionego z wyboru, złożył 2 października 2019 r. (data nadania) wniosek w Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 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: u.o.t.p.TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Trybunał bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w art. 47 i art. 48 u.o.t.p.TK, czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Wnioskodawca, stosownie do art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK, dołączył do wniosku uchwałę stanowiącą podstawę wszczęcia niniejszego postępowania oraz protokół z posiedzenia zarządu, na którym została ona podjęta.

3. Trybunał ustalił, że uchwała została podjęta przez organ uprawniony do reprezentowania interesów Związku jako ogólnokrajowej organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). *Ratio* ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809; dalej: u.o.p.) wskazuje bowiem jasno na konieczność odwołania się do wolności zrzeszania się, przy ocenie, czy konkretna instytucja stanowi organizację pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej. Analizowana ustawa stanowi *expressis verbis*, że mogą być one tworzone „bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, (...) według własnego uznania” (art. 1), a ich zasadniczymi zadaniami powinny być „(...) ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego” (art. 5).

4. Art. 47 ust. 4-6 u.o.t.p.TK stanowi, że do podstawowych przesłanek oceny dopuszczalności procedowania nad wnioskiem podmiotu wyposażonego w legitymację szczególną do inicjowania kontroli trybunalskiej jest prawidłowe uzasadnienie zarzucanej niezgodności wskazanych przepisów z wzorcami kontroli objętymi właściwością Trybunału. W przypadku wniosku Polskiego Związku Producentów Farb i Klejów zagadnienie to wymaga szczegółowej analizy.

4.1. Trybunał stwierdza, że wnioskodawca trafnie formułuje żądania objęcia pkt 25 i 35 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; dalej: rozporządzenie wykonawcze) kontrolą ich zgodności z przepisami o charakterze konstytucyjnym i międzynarodowym. Wątpliwości budzi natomiast żądanie wnioskodawcy, aby objąć te normy kontrolą co do ich zgodności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych uchylającym dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 85/5 z 4.4.2011; dalej: rozporządzenie unijne).

4.2. Problem ten przeanalizować należy w odniesieniu do dwóch zagadnień.

4.2.1. Pierwsze z nich dotyczy kontroli krajowych przepisów wykonawczych wydanych dla realizacji celów ustawy, która z kolei wykonywać miała regulacje zawarte w przepisach wtórnego prawa wspólnotowego. Taki właśnie charakter ma, zdaniem wnioskodawcy, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.). Wydaje się, że skoro warunki polityki państwa, tj. działalności władzy publicznej w pewnej sferze, określa rozporządzenie wydane przez organy Unii Europejskiej, a ustawa krajowa pełni funkcję uzupełniającą to rozporządzenie (por. zdanie odrębne sędziego TK Stanisława Biernata do wyroku TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74) należy wówczas przyjąć, iż kontrola zgodności przepisów rozporządzeń krajowych dotyczących tego rodzaju ustaw nie może przebiegać inaczej niż przez ich związkową analizę z przepisami unijnymi. Wniosek przeciwny prowadziłby do niedopuszczalnego – w ocenie Trybunału – ograniczenia jego właściwości, wyłączając spod kontroli sądu konstytucyjnego cały pakiet norm prawnych, które są wydane dla realizacji uregulowań wprowadzanych na szczeblu europejskim (por. zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Wyrzykowskiego do przywołanego wcześniej wyroku TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09).

Na etapie formalnej kontroli wniosku Trybunał nie może przesądzać zasadności tak argumentowanych zarzutów. Dlatego kategoryczną odpowiedź na pytanie o dopuszczalność oceny zgodności przepisów prawa krajowego z akcesoryjnie powołanymi wzorcami, stanowiącymi element wtórnego prawa unijnego, pozostawić należy składowi Trybunału rozpoznającemu niniejszy wniosek merytorycznie.

4.2.2. Drugim z nich jest kwestia niezgodności pkt 25 i 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wykonawczego z art. 4 ust. 1 oraz art. 60 lit. e i tabelą 1 załącznika IV do powołanego jako samodzielny wzorzec kontroli rozporządzenia unijnego. Trzeba więc stwierdzić, że orzecznictwo Trybunału i doktryna mają ustabilizowany i przesądzający charakter. Wynika zeń, że wzorcami kontroli w postępowaniu przed sądami konstytucyjnymi mogą być jedynie takie normy, które wydały podmioty związane jego orzeczeniami. Dlatego Trybunał stwierdza, iż kontrola przepisów prawa krajowego co do ich zgodności z normami wtórnego prawa unijnego, wskazanymi jako wzorce samodzielne, nie jest dopuszczalna.

Trybunał przypomina, że do jego właściwości należy kontrola ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz aktów normatywnych wydanych przez centralne organy państwa. Art. 188 Konstytucji przesądza, że wzorcami tej kontroli mogą być jedynie normy konstytucyjne w odniesieniu do wszystkich tych grup, przepisy ratyfikowanych umów międzynarodowych w odniesieniu do ustaw i aktów wydawanych przez centralne organy państwa oraz przepisy ustawowe w odniesieniu do aktów o charakterze podustawowym. Nie budzi wątpliwości, że normy wynikające z rozporządzenia unijnego nie należą do żadnej z tych kategorii. W kontekście prawa unijnego Trybunał rozszerzył swoją właściwość, jednak tylko w zakresie objęcia kontrolą rozporządzeń unijnych w postępowaniach inicjowanych skargami konstytucyjnymi (zob. wyrok TK z listopada 2011 r. sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

Wzięto wówczas pod uwagę jej znaczenie dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych, autonomiczną kognicję Trybunału w tych postępowaniach oraz powszechnie zaakceptowaną w doktrynie i orzecznictwie koncepcję materialnego charakteru aktu normatywnego. Trybunał nie znajduje zatem podstaw dla dopuszczenia kontroli norm prawnych co do ich zgodności z aktami wtórnego prawa unijnego.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że należało postanowić jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.