



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 marca 2023 r.

Pozycja 33

POSTANOWIENIE

z dnia 28 lutego 2023 r.

Sygn. akt U 3/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2023 r., wniosku Polskiego Związku Producentów Farb i Klejów z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) lp. 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 kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, oraz lp. 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 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 389),
- 2) lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia powołanego 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 (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 z 4.04.2011, s. 5),

po s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 2 października 2019 r. (data nadania) Polski Związek Producentów Farb i Klejów z siedzibą w Warszawie (dalej: wnioskodawca, Związek) zwrócił się do Trybu-

nału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności 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), „w zakresie załącznika numer 1 o nazwie «grupy wyrobów budowlanych objętych obowiązkiem sporządzania krajowej deklaracji właściwości użytkowych oraz wymaganych dla tych grup krajowych systemów ocen i weryfikacji stałości użytkowych» w części dotyczącej punktu 25 w zakresie kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów oraz punktu 35 w całości”, z: a) art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, b) art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, c) art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 389; dalej: Karta), d) 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 z 4.04.2011, s. 5; dalej: rozporządzenie PE i Rady z 2011 r.), a ponadto „w części dotyczącej punktu 35 w całości”, 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.; dalej: ustawa o wyrobach budowlanych) w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia PE i Rady z 2011 r.

2. W postanowieniu z 15 stycznia 2020 r., sygn. Tw 11/19 (OTK ZU B/2020, poz. 153), Trybunał Konstytucyjny nadał wnioskowi dalszy bieg w zakresie oceny zgodności lp. (punktu) 25 załącznika nr 1 do rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy 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, art. 16 Karty oraz zgodności lp. (punktu) 35 tego załącznika z art. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy o wyrobach budowlanych w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia PE i Rady z 2011 r.

3. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że jest dobrowolną, samorządną i samofinansującą się organizacją branżową, największym przedstawicielem branży chemii budowlanej. W ocenie wnioskodawcy, „okoliczność, iż (...) w zakresie swojej działalności jako związku pracodawców zajmuje się kwestiami dotyczącymi wymogów sporządzania deklaracji właściwości użytkowych farb i klejów produkowanych przez przedsiębiorców zrzeszonych [w Związku] nie budzi wątpliwości w świetle art. 2 statutu [wnioskodawcy]”, który stanowi m.in., że do zadań wnioskodawcy należy oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych w Związku pracodawców (wniosek, s. 4-5). Uzasadnia to, zdaniem wnioskodawcy, jego legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału.

3.1. Zasadniczy zarzut sformułowany we wniosku dotyczy rozszerzenia w zakwestionowanym rozporządzeniu – w stosunku do zakresu przedmiotowego określonego w rozporządzeniu PE i Rady z 2011 r. – zakresu wyrobów objętych obowiązkiem przedkładania deklaracji właściwości użytkowych. W delegacji ustawowej, na podstawie której zostało wydane rozporządzenie, posłużono się bowiem pojęciem wyrobu budowlanego w szerszym znaczeniu niż w rozporządzeniu PE i Rady z 2011 r., ponieważ pojęciem tym objęto zarówno grupy wyrobów wskazane w tym rozporządzeniu, jak i „inne wyroby budowlane o szczególnym znaczeniu”. W konsekwencji w zakwestionowanych lp. 25 i lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia nałożono obowiązek przedkładania deklaracji właściwości użytkowych w odniesieniu

do klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, a także wyrobów do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną, które to wyroby nie są wymienione w rozporządzeniu PE i Rady z 2011 r. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że ze względu na wyrażoną w ustawie o wyrobach budowlanych zasadę wzajemnego uznawania towarów, dodatkowe wymogi wynikające z przepisów rozporządzenia nie mają zastosowania do określonych wyrobów wprowadzonych do obrotu na terytorium Polski. Przez to, w jego ocenie, spełniona została przesłanka dyskryminacji odwrotnej, polegająca na stawianiu większych wymogów produktom krajowym niż tożsamym zagranicznym. Wnioskodawca argumentował, że w konsekwencji polscy producenci farb i klejów zobowiązani są do ponoszenia nadmiernie dolegliwych kosztów (we wniosku wskazano, że koszty sporządzenia deklaracji właściwości użytkowych dla przeciętnego przedsiębiorstwa zrzeszonego w Związku wynoszą od miliona do 1,3 miliona zł), które prowadzą do zachwiania konkurencyjności krajowych wyrobów względem tożsamych wyrobów zagranicznych nieobjętych wymogami certyfikacji.

W konkluzji wnioskodawca wskazał, że następstwem obowiązywania kwestionowanego rozporządzenia jest naruszenie konstytucyjnego prawa „do przestrzegania i wspierania wolności konkurencji urzeczywistniającej swobodę działalności gospodarczej w myśl art. 22 Konstytucji” (wniosek, s. 11, 12).

3.2. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że kwestionowane regulacje prowadzą do znaczącego zróżnicowania pozycji prawnej producentów jedynie na podstawie siedziby prowadzenia działalności gospodarczej, który to czynnik „bezsprzecznie stanowi indywidualną cechę adresata normy, co przesądza o naruszeniu zakazu dyskryminacji w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji” (*ibidem*). Zróżnicowanie w zakresie przedkładania deklaracji właściwości użytkowych nie ma przy tym żadnego prawnego uzasadnienia z uwagi na niemożliwość pełnego osiągnięcia celu regulacji, to jest bezpieczeństwa obiektów budowlanych.

3.3. Dokonując oceny zaskarżonych przepisów w świetle art. 16 Karty, statuującego wolność prowadzenia działalności gospodarczej, wnioskodawca podniósł, że stanowienie przez polskiego ustawodawcę prawa ograniczającego tę wolność przez wprowadzenie dyskryminacji odwrotnej jest sprzeczne z powołanym przepisem prawa wspólnotowego.

3.4. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał także przepisy rozporządzenia PE i Rady z 2011 r. Ich naruszenie polega na tym, że autor zakwestionowanego rozporządzenia ustalił dodatkowe wymogi konieczne do wprowadzenia do obrotu wyrobów, które zgodnie z tabelą 1 załącznika IV do rozporządzenia PE i Rady z 2011 r. nie stanowią wyrobów budowlanych, pomimo braku stosownego upoważnienia, które zezwalałoby państwom członkowskim na tworzenie własnych regulacji w przedmiocie poszerzenia kategorii wyrobów budowlanych objętych wymogiem certyfikacji.

Wnioskodawca podniósł także, że w art. 2 pkt 1 ustawy o wyrobach budowlanych zawarta jest definicja legalna wyrobu budowlanego, nawiązująca do definicji z rozporządzenia PE i Rady z 2011 r. Delegacja ustawowa z art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy o wyrobach budowlanych posługuje się pojęciem wyrobów budowlanych odpowiadającym definicjom z przytoczonych przepisów. Określone w lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia wyroby do ochrony przed korozją metali i korozją biologiczną nie mieszczą się w tych definicjach wyrobu budowlanego. W tym zakresie, w ocenie wnioskodawcy, treść rozporządzenia wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

4. W piśmie z 24 kwietnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. W piśmie z 30 kwietnia 2020 r. Minister Rozwoju wniósł o odmowę nadania biegu wnioskowi w całości, ewentualnie o stwierdzenie, że lp. 25 załącznika nr 1 do rozporządzenia, w zakresie kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, oraz lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia są zgodne z art. 22 w związku z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji i w związku z art. 16 Karty oraz że lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia jest zgodna z art. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 8 pkt 2 ustawy o wyrobach budowlanych w związku z art. 2 pkt 1 rozporządzenia PE i Rady z 2011 r.

5.1. W ocenie Ministra Rozwoju wniosek jest niedopuszczalny, ponieważ wnioskodawca nie jest ogólnokrajową organizacją pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji oraz przedmiot kontroli nie leży w zakresie spraw, które są objęte właściwością tak określonego podmiotu mogącego zainicjować postępowanie przed Trybunałem.

5.2. Uzasadniając ewentualny wniosek o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli, Minister Rozwoju szczegółowo przedstawił treść i interpretację przedmiotu i wzorców kontroli.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji Minister Rozwoju wskazał, że wymóg oznakowania określonej grupy wyrobów budowlanych znakiem budowlanym, stanowiący ograniczenie swobody działalności gospodarczej, został wprowadzony w ustawie, zatem zostało spełnione formalne kryterium ograniczeń. Jego wprowadzenie jest zaś uzasadnione ważnym interesem publicznym, który – w odniesieniu do klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych i zewnętrznych oraz sufitów, a także wyrobów do ochrony przed korozją – przejawia się w szkodliwym wpływie tych wyrobów na higienę, zdrowie i środowisko, bezpieczeństwo pożarowe i bezpieczeństwo użytkowania. Minister Rozwoju zwrócił uwagę, że spełnienie wymagania, aby właściwości użytkowe wyrobu budowlanego pozwalały obiektom, w skład których wyroby te wchodzi, na spełnienie określonych wymagań podstawowych, dotyczy wszystkich wyrobów, niezależnie od ścieżki wprowadzenia ich do obrotu czy udostępnienia na terenie Polski. W przypadku wyrobów udostępnianych na terenie Polski w trybie tzw. wzajemnego uznawania ustawa o wyrobach budowlanych przewiduje jedynie odmienny sposób informowania o tych właściwościach niż w przypadku wyrobów wprowadzanych i udostępnianych w tzw. systemie europejskim. Minister Rozwoju odniósł się krytycznie także do podanych we wniosku kosztów uzyskania krajowej oceny technicznej.

Nieuzasadnione są również zarzuty wnioskodawcy dotyczące dyskryminacji odwrotnej. Minister Rozwoju podkreślił, że wprowadzone zaskarżonymi przepisami rozporządzenia ograniczenia są niezbędne, gdyż chronią takie wartości jak bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, życie i środowisko, które w hierarchii konstytucyjnej są wyżej niż wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można też uznać, że są one nieproporcjonalne, gdyż wymagają od producenta jedynie wykonania badań potwierdzających zgodność wyrobów z krajowymi wymaganiami. Obowiązek sporządzenia krajowej deklaracji właściwości użytkowych nie dyskryminuje krajowych producentów, gdyż zagraniczne wyroby nie są wprowadzane na rynek krajowy bez żadnych ograniczeń. Zawsze bowiem taki wyrób musi mieć podstawowe cechy przydatności do użycia w budownictwie. Minister Rozwoju powołał także dane dotyczące liczby wydanych certyfikatów, z których wynika, że ponad 65% wniosków dotyczy firm zagranicznych lub ich polskich przedstawicielstw, co znaczy, że w żaden sposób krajowe przepisy nie wpływają na sytuację krajowych producentów w porównaniu z sytuacją

producentów czy też importerów wyrobów w przedmiotowej grupie wyrobów. Zagraniczni producenci nie unikają krajowego systemu, gdyż są świadomi, że kupujący weźmie pod uwagę oznakowanie ich wyrobu znanym znakiem budowlanym.

Odnosząc się do zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej w lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia przez zaliczenie farb do ochrony przed korozją do wyrobów budowlanych, Minister Rozwoju zakwestionował dokonaną przez wnioskodawcę interpretację pojęcia wyrobu budowlanego. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy nie jest to tylko wyrób znajdujący się wewnątrz obiektu (wbudowany w obiekt). Farby chroniące przed korozją po ich użyciu zostają trwale połączone z obiektem budowlanym, wpływając na jego właściwości. Pozwala to w pełni na objęcie tej kategorii wyrobów regulacją o konieczności stosowania znaku budowlanego.

6. W piśmie z 16 września 2020 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania 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.

W ocenie Prokuratora Generalnego wnioskodawca nie miał legitymacji do zainicjowania postępowania w sprawie. Nie wykazał bowiem – będąc organizacją pracodawców – przymiotu ogólnokrajowości, a zakwestionowane we wniosku przepisy, jako nieodnoszące się do sfery stosunków związanych z zatrudnianiem pracowników, nie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

7. W pismach procesowych z 21 lipca i 20 października 2020 r. wnioskodawca odniósł się do stanowisk uczestników postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Polski Związek Producentów Farb i Klejów z siedzibą w Warszawie (dalej: wnioskodawca, Związek) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o treści przytoczonej w komparycji niniejszego postanowienia.

Związek, w świetle postanowień statutu Polskiego Związku Producentów Farb i Klejów (tekst jednolity opracowany przez Zarząd Związku zgodnie z Uchwałą Walnego Zgromadzenia z dnia 27.04.2016 r. nr 5 w sprawie zmiany Statutu i delegacji dla Zarządu Związku do opracowania jednolitego tekstu Statutu oraz Uchwałami Walnego Zgromadzenia z dnia 19.06.2018 r. nr 5 i 6 w sprawie zmiany Statutu i delegacji dla Zarządu Związku do opracowania jednolitego tekstu Statutu; dalej: statut), który został dołączony do wniosku, „został utworzony jako organizacja pracodawców w rozumieniu [u]stawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców [Dz. U. z 2022 r. poz. 97; dalej: ustawa o organizacjach pracodawców]”. Status Związku jako organizacji pracodawców potwierdza także aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, dołączony do wniosku zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 3 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).

2. Ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o hierarchiczną kontrolę zgodności przepisów z aktami prawnymi wyższego rzędu, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (oraz po spełnieniu innych wymogów formalnych dotyczących pism procesowych inicjujących postę-

powanie przed Trybunałem Konstytucyjnym). Znaczy to, że z woli ustrojodawcy organizacja pracodawców, jak i pozostałe podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, mają tzw. legitymację ograniczoną (szczególną) do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. W art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK ustawodawca sprecyzował, że we wniosku złożonym przez wymienione wyżej podmioty należy uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy oraz powołać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajową władzą.

Uznanie organizacji pracodawców za podmiot uprawniony do inicjowania postępowania przed Trybunałem (podobnie jak wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji organów związków zawodowych oraz władz organizacji zawodowych) zależy zatem od spełnienia przesłanki podmiotowej oraz przedmiotowej. Wniosek musi więc pochodzić od ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców, a kwestionowany przez nią akt normatywny musi należeć do spraw objętych jej zakresem działania. Trybunał Konstytucyjny dotychczas wielokrotnie interpretował powyższe przesłanki, a orzecznictwo w tym zakresie, aprobowane przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (por. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 191 Konstytucji, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016 r., Nb 56 i n., dostęp: Legalis; L. Garlicki, komentarz do art. 191 Konstytucji, uwagi 9 i 11, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 115-116; A. Szafranski, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2004, s. 126), jest jednolite i ugruntowane mocą postanowienia pełnego składu Trybunału z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02 (OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Postanowienie o sygn. Tw 74/02, jako orzeczenie pełnego składu Trybunału, wyraża pogląd prawny, którym związane są pozostałe składy orzekające na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e u.o.t.p.TK. Kształtuje zatem orzecznictwo Trybunału w sprawach zainicjowanych wnioskami podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Ocena prawna wyrażona w powyższej sprawie jest więc dla rozpatrywanego wniosku wiążąca.

W związku z analizowaną obecnie sprawą, próbując dotychczasową linię orzecznictwczą, przypomnieć zatem należy, co następuje:

2.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie (zob. np. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 9 października 2002 r., sygn. Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233; 23 marca 2004 r., sygn. K 21/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 26), że po wejściu w życie w 1997 r. Konstytucji nastąpiło – w zestawieniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym – istotne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyczyniła się do tego nowa instytucja skargi konstytucyjnej oraz przyznanie każdemu sądowi uprawnienia do przedstawiania Trybunałowi pytań prawnych. W tej sytuacji, w ocenie Trybunału, nie istnieje potrzeba rozszerzania kręgu podmiotów legitymowanych do wszczynania kontroli konstytucyjności przepisów prawa przez rozszerzającą wykładnię obowiązujących przepisów. W związku z tym pojęcie spraw objętych zakresem działania, którym posługuje się art. 191 ust. 2 Konstytucji, musi być wykładane w sposób ścisły. Nie wystarczy zatem, że kwestionowany przepis może znaleźć lub w rzeczywistości znalazł zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy. Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – także statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie są natomiast uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogóln-

państwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. np. postanowienia TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. U 1/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 149; 11 października 2000 r., sygn. K 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 196; 21 listopada 2000 r., sygn. K 4/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 299; 4 grudnia 2014 r., sygn. K 24/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 124; wyrok TK z 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118). Przysługujące tym podmiotom prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznany w związku ze szczególnym charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot. Wyjątkowy charakter tego uprawnienia sprawia, że interpretacja rozszerzająca jego zakresu jest niedopuszczalna.

2.2. Organizacja pracodawców to „tworzone przez pracodawców zrzeszenia, których członkostwo jest w zasadzie ograniczone tylko do osób mających status pracodawcy” (postanowienie pełnego składu TK sygn. Tw 74/02). Pojęcie organizacji pracodawców powinno być interpretowane przede wszystkim przez pryzmat pojęcia pracodawcy, czyli jednostki organizacyjnej (nawet nieposiadającej osobowości prawnej) lub osoby fizycznej zatrudniającej pracowników. W postanowieniu o sygn. K 8/00 Trybunał podkreślił, że „[w]ażne znaczenie w tym kontekście ma nie tyle fakt prowadzenia działalności gospodarczej czy też formy jej realizowania, lecz zatrudnianie pracowników”. Znaczy to, że przesłanką konstytuującą pracodawcę jest zatrudnianie pracowników, a nie prowadzenie działalności gospodarczej. W powołanym postanowieniu Trybunał, analizując przepisy ustawy o organizacjach pracodawców dotyczące uprawnień tych organizacji, zwrócił uwagę, że „realizują [one] zadania w dużym stopniu komplementarne w stosunku do zadań związków zawodowych. Osią owej szczególnej symetrii w relacji zadań organizacji pracodawców i związków zawodowych jest stosunek pracy pracowników zatrudnionych u pracodawców”. Okoliczność ta w stopniu zasadniczym kształtuje zadania i uprawnienia organizacji pracodawców, wśród których zadaniem podstawowym jest reprezentowanie ich członków w perspektywie obowiązków i uprawnień pracodawcy.

2.3. Warunkiem zdolności wnioskowej jest ponadto ogólnokrajowy charakter organizacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału organizacją ogólnokrajową jest jedynie ten podmiot, który swoim działaniem obejmuje obszar całego kraju i posiada zorganizowaną strukturę, opartą na odpowiednio powołanych oraz rzeczywiście istniejących i funkcjonujących (nie tylko zadeklarowanych w statucie) organach terenowych (zob. np. postanowienia TK z: 21 lipca 2003 r., sygn. Tw 58/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 160; 10 lipca 2012 r., sygn. Tw 17/12, OTK ZU IIB/2014, poz. 669; 7 stycznia 2013 r., sygn. Tw 36/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 3; 19 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 13/12, OTK nr 5/B/2014, poz. 365; 26 marca 2014 r., sygn. Tw 40/12, OTK ZU B/2016, poz. 495; 31 maja 2016 r., sygn. Tw 28/15, OTK ZU B/2016, poz. 403; 6 marca 2018 r., sygn. Tw 7/17, OTK ZU B/2018, poz. 104). Stwierdzenie takiego charakteru wnioskodawcy odbywa się na podstawie informacji o strukturze terenowej organizacji, zawartych w dołączonym do wniosku, zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK, aktualnym odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego. Istnienie struktur terenowych musi być przy tym ujawnione jeszcze przed zainicjowaniem postępowania przed Trybunałem (przed podjęciem przez uprawniony organ uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału). W świetle powyżej przywołanego konsekwentnego orzecznictwa, brak przynajmniej ogólnokrajowości pociąga za sobą uznanie przez TK, że wniosek pochodzi od podmiotu nieuprawnionego i w konsekwencji odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu albo umorzenie postępowania, jeśli okoliczność ta zostanie stwierdzona w postępowaniu merytorycznym.

2.4. Określając zakres zdolności wnioskowej organizacji pracodawców, Trybunał w postanowieniu pełnego składu sygn. Tw 74/02 zwrócił uwagę, że w jednej jednostce redakcyjnej – art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji – ustrojodawca wymienił, obok ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców, także ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych. Intencją ustrojodawcy było zatem objęcie tylko takich interesów tych podmiotów, które mają pewien wspólny mianownik. Są to odpowiednio: interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (zob. także postanowienia TK z: 14 sierpnia 2003 r., sygn. Tw 22/03, OTK ZU nr 2/B/2004, poz. 104; 14 września 2010 r., sygn. Tw 2/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 314; 14 lipca 2010 r., sygn. Tw 34/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 242; 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20, OTK ZU A/2022, poz. 70). Trybunał uznał zatem, że legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii takich organizacji, przyznanych im w statutach, ustawach lub niektórych przepisach konstytucyjnych. W świetle konsekwentnego orzecznictwa Trybunału ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców mogą kwestionować unormowania dotyczące zatrudniania pracowników oraz bezpośrednio kształtujące relacje między pracodawcą a pracownikiem. Wniosek takiej organizacji może więc dotyczyć wyłącznie interesów jej członków jako pracodawców, nie zaś interesów w innych sferach ich działania, np. ochronie interesów gospodarczych. Tylko takie bowiem sprawy są, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, objęte zakresem jej działania w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji (zob. także postanowienia TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. Tw 18/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 54; 31 marca 2005 r., sygn. Tw 9/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 53; 16 grudnia 2020 r., sygn. Tw 26/18, OTK ZU B/2021, poz. 58).

3. W przypadku wniosku pochodzącego od podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji pierwszorzędną i konieczną kwestią jest zatem ustalenie, czy wnioskodawca posiada legitymację do skierowania wniosku do Trybunału.

W analizowanej sprawie w wyniku wstępnej kontroli Trybunał nadał wnioskowi Związku dalszy bieg (zob. postanowienie z 15 stycznia 2020 r., sygn. Tw 11/19, OTK ZU B/2020, poz. 153). Na każdym etapie postępowania Trybunał jest jednak zobligowany do kontroli, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek wydania wyroku, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, a skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany postanowieniem o nadaniu wnioskowi dalszego biegu (zob. – w odniesieniu do wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji wnioskowej – postanowienia TK z: 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113 i 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU A/2017, poz. 29 oraz wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Uwzględniając dotychczas poczynione i wyżej przedstawione ustalenia, Trybunał zbadał, czy wnioskodawca był legitymowany do zainicjowania postępowania w niniejszej sprawie.

4. Związek stwierdził w uzasadnieniu swego wniosku do Trybunału, że jest ogólnokrajową organizacją pracodawców. Na dowód powołał art. 1.5 statutu, zgodnie z którym „Związek prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z obowiązującym prawem. Związek może także prowadzić działalność poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (...). W celu prowadzenia działalności poza granicami Polski Związek może tworzyć przedstawicielstwa zagraniczne”.

4.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca nie wykazał posiadania przymiotu ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

Wnioskodawca ograniczył się bowiem do stwierdzenia, że ustawa o organizacjach pracodawców nie precyzuje definicji ogólnokrajowej organizacji pracodawców, jednakże w jej art. 8 wyliczone zostały elementy konstytutywne statutu, do których zalicza się terytorialny zakres działania danej organizacji, oraz przytoczył treść art. 1.5 swego statutu, z której wynika jedynie ogólna deklaracja, że Związek prowadzi działalność na terenie kraju (wniosek, s. 3).

Trybunał Konstytucyjny przypomniał zatem, że „[b]adanie, czy spełniona jest przesłanka ogólnokrajowości nie może ograniczyć się do odczytania jedynie nazwy wnioskodawcy (np. «ogólnopolska, krajowa, polska»), czy też deklaracji zawartej w statucie (np. «obszar działania organizacji 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” (postanowienie TK z 4 marca 2013 r., sygn. Tw 61/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 296). W niniejszej sprawie brak przymiotu ogólnokrajowości wnioskodawcy wynika nie tylko z jego statutu, lecz przede wszystkim z nadesłanego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego. W Dziale 1 w rubryce 3 – „Jednostki terenowe lub oddziały” nie ma żadnych wpisów.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie, podtrzymując dotychczasową linię orzeczniczą (zob. orzecznictwo powołane w pkt 2.3 tej części uzasadnienia), zwraca w tym kontekście uwagę, że 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 cechą kwalifikującą, nie ma natomiast znaczenia liczebność („reprezentatywność”) związku czy organizacji (zob. także L. Garlicki, uwaga 11 do art. 191 Konstytucji, *op. cit.*).

4.2. Wobec tego, że wnioskodawca nie udowodnił spełnienia warunku ogólnokrajowości, nie spełnił przesłanki podmiotowej, pozwalającej na uznanie go za podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania w niniejszej sprawie zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Stanowi to podstawę umorzenia postępowania stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W sprawie nie została spełniona również przesłanka przedmiotowa legitymacji procesowej, albowiem zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie należą do spraw objętych jego zakresem działania.

5.1. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazał lp. 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., dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim dotyczy kategorii klejów do wyrobów posadzkowych i podłogowych, klejów do wyrobów do wykończenia ścian wewnętrznych, zewnętrznych i sufitów, oraz lp. 35 tego załącznika. Jako wzorce kontroli powołał m.in. przepisy stanowiące ustawową delegację do wydania wymienionego rozporządzenia, przepisy Konstytucji statuujące zasadę wolności działalności gospodarczej, przesłanki jej ograniczania oraz zakaz dyskryminacji, a także przepisy wtórnego prawa wspólnotowego dotyczące warunków wprowadzania do obrotu wyro-

bów budowlanych. Zaskarżone przepisy, zdaniem wnioskodawcy, nakładają na polskich producentów farb i klejów dodatkowe koszty związane ze sporządzeniem deklaracji właściwości użytkowych wyrobów określonych w lp. 25 i lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia. W konsekwencji prowadzi to do dyskryminacji odwrotnej, polegającej na stawianiu większych wymogów produktom krajowym niż tożsamym wyrobom zagranicznym. Ponoszenie wysokich kosztów sporządzania deklaracji właściwości użytkowych znacząco wpływa na cenę produktów i zmniejsza ich konkurencyjność w odniesieniu do wyrobów nieobjętych wymogami certyfikacji.

5.2. Uzasadniając, że zakwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, powołał on treść kwestionowanych lp. 25 i lp. 35 załącznika nr 1 do rozporządzenia, stwierdzając następnie, że „[o]koliczność, iż Wnioskodawca w zakresie swojej działalności jako związku pracodawców zajmuje się kwestiami dotyczącymi wymogów sporządzania deklaracji właściwości użytkowych farb i klejów produkowanych przez przedsiębiorców zrzeszonych w [Związku] nie budzi wątpliwości w świetle art. 2 [jego] statutu” (wniosek, s. 4). Zdaniem wnioskodawcy jego legitymacja procesowa wynika jednoznacznie z postanowień statutu, zgodnie z którymi do jego zadań należy m.in. oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa uwzględniającego prawa i interesy zrzeszonych w Związku pracodawców oraz występowanie do organów sądowych w sprawach dotyczących ich praw lub interesów.

5.3. W ocenie Trybunału zakwestionowane przepisy niewątpliwie dotyczą spraw z zakresu działania poszczególnych członków Związku (producentów farb i klejów w nim zrzeszonych), ale wyłącznie jako przedsiębiorców, czyli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W żaden sposób nie odnoszą się one natomiast do zakresu działania członków Związku jako pracodawców. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że wnioskodawca powołuje postanowienia statutu, które – w jego ocenie – świadczą o przysługującej mu zdolności wnioskowej w niniejszej sprawie. Trybunał przypomina, że zakres działania organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji wyznacza przede wszystkim jej art. 191 ust. 1 pkt 4. Przywołane postanowienia statutu dotyczące zadań realizowanych przez wnioskodawcę nie mają zastosowania jako kryterium wyznaczające kategorie przepisów, które może on kwestionować w postępowaniu przed Trybunałem.

Trybunał w obecnym składzie nie miał wątpliwości, że zakwestionowane w analizowanym wniosku regulacje nie dotyczą sfery stosunków pracy ani nie kształtują relacji między pracodawcą a pracownikiem. Tym samym nie mieszczą się w kręgu spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, co jest kolejną przesłanką umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Reasumując, wnioskodawca nie miał legitymacji do zainicjowania postępowania w niniejszej sprawie, zarówno w aspekcie podmiotowym (jako organizacja pracodawców nie ma przymiotu ogólnokrajowości), jak i przedmiotowym (kwestionowane przepisy nie mieszczą się w kręgu spraw objętych jego zakresem działania jako pracodawcy). Brak zdolności wnioskowej jest zaś przesłanką umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.