

Postanowienie z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02
ORGANIZACJA PRACODAWCÓW A ABSTRAKCYJNA KONTROLA NORM

Rodzaj postępowania: wstępna kontrola wniosku Inicjator: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych	Skład orzekający: pełny skład	Zdanie odrębne: 1
--	----------------------------------	----------------------

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, w trybie **abstrakcyjnej kontroli** norm, przepisów szeregu ustaw i rozporządzeń regulujących ceny urzędowe leków i sposób ich ustalania oraz zawierających wykaz leków objętych cenami urzędowymi. W uzasadnieniu wniosku stwierdzono, że kwestionowane przepisy „wyznaczają poziom możliwego do zrealizowania zysku z obrotu produktami leczniczymi i materiałami medycznymi, a zatem mają bezpośredni wpływ na działalność gospodarczą prowadzoną przez członków Konfederacji”.

Stosownie do art. 191 Konstytucji „ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców”, tak jak inne podmioty wymienione w ust. 1 pkt 3-5 tego artykułu, mogą inicjować abstrakcyjną kontrolę norm tylko wówczas, gdy „akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

7 lipca 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, w składzie jednoosobowym, wydał postanowienie (sygnatura jw.) odmawiające nadania wnioskowi dalszego biegu. W uzasadnieniu Trybunał uznał, że wnioskodawczyni nie posiada legitymacji do zainicjowania kontroli konstytucyjnej kwestionowanych przepisów, ponieważ regulują one nie sprawy pracodawców jako takich, lecz sprawy prowadzenia działalności gospodarczej, które nie mają bezpośredniego związku z zatrudnianiem pracowników.

Na postanowienie to Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych złożyła zażalenie. Tego rodzaju zażalenie podlegają z reguły rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny w składzie trzyosobowym. W tym jednak wypadku zażalenie zostało rozpoznane przez Trybunał w pełnym składzie. Wyraża się w tym dążenie do utrwalenia linii orzeczniczej Trybunału w zasadniczej kwestii, której dotyczy niniejsze postanowienie.

Postanowienie zostało przyjęte większością głosów. **Sędzia Mirosław Wyrzykowski** złożył zdanie odrębne dotyczące zarówno sentencji, jak i uzasadnienia.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał nie uwzględnił zażalenia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych na postanowienie odmawiające nadania jej wnioskowi dalszego biegu.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Niedopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku złożonego w celu zainicjowania abstrakcyjnej kontroli norm występuje zarówno wtedy, gdy wniosek pochodzi od podmiotu, który nie został wskazany w art. 191 Konstytucji, jak i wtedy, gdy wniosek pochodzi od jednego z podmiotów wymienionych w ust. 1 pkt 3-5

tego artykułu, ale jego przedmiotem są przepisy, które dotyczą spraw nie objętych zakresem działania tego podmiotu (por. ust. 2).

2. W obowiązującej Konstytucji z 1997 r. 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 abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów prawa przez rozszerzającą wykładnię pojęcia „spraw objętych zakresem działania”, występującego w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Do uznania legitymacji wnioskodawcy nie wystarczy zatem, że kwestionowany przez niego przepis może znaleźć lub w rzeczywistości znalazł zastosowanie w stosunku do tegoż wnioskodawcy. Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Przysługujące podmiotom, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest bowiem wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem zadań powierzonych danemu podmiotowi przez obowiązującą regulację konstytucyjną i ustawową. Interpretacja rozszerzająca zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalna.
3. Konstytucyjne pojęcie organizacji pracodawców (art. 191 ust. 1 pkt 4) powinno być interpretowane przede wszystkim przez pryzmat pojęcia pracodawcy. Wykładnia językowa tego drugiego pojęcia, poparta treścią definicji legalnych zawartych w obowiązujących ustawach (art. 3 kodeksu pracy i art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców), nakazuje przyjąć, iż pracodawcą jest zatrudniająca pracowników osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej.
4. O przynależności do konstytucyjnej kategorii „organizacje pracodawców” nie może decydować jedynie kryterium czysto formalne, tj. działanie na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców, lecz musi być brane pod uwagę także kryterium materialne, tj. posiadanie przez dane zrzeszenie pewnych koniecznych cech wynikających z wykładni językowej i systemowej tekstu Konstytucji. Omawiane pojęcie konstytucyjne powinno być więc traktowane w pewnym stopniu autonomicznie wobec takiego samego pojęcia na gruncie ustawy o organizacjach pracodawców. Przy interpretacji „zakresu działania” organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 4 Konstytucji trzeba zaś 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), a zagadnienie zrzeszania się w organizacjach pracodawców i w związkach zawodowych, jak również ich podstawowe uprawnienia zostały uregulowane w jednym przepisie Konstytucji (art. 59). Takie rozwiązanie wskazuje na to, że ustalenie zakresu działania jako decydującego o tym, które przepisy mogą być kwestionowane w ich wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego, powinno zostać dokonane jednolicie dla związków zawodowych i organizacji pracodawców. Istotne znaczenie ma przy tym okoliczność, że Konstytucja w art. 191 ust. 1 pkt 4 posługuje się nazwą „pracodawca”, a nie „osoba prowadząca działalność gospodarczą” lub „przedsiębiorca”. 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).

5. Przepisy objęte rozpatrywanym wnioskiem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych odnoszą się do interesów gospodarczych członków Konfederacji, a nie do interesów prawnych jej członków, którzy występują jako pracodawcy. Dlatego Konfederacja nie może inicjować abstrakcyjnej kontroli norm tych przepisów na podstawie art. 191 Konstytucji.
6. W myśl art. 31 ust. 1 ustawy o TK wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, jeżeli ten wniosek, pytanie prawne lub skarga pochodzi od „uprawnionego podmiotu”. Wyczerpujące wyliczenie podmiotów, które mogą wystąpić w trybie abstrakcyjnej kontroli norm z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, jest zawarte w art. 191 ust. 1 Konstytucji. Co do podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji ustrojodawca wprowadza tzw. ograniczoną zdolność wnioskowania (legitymację szczególną), wymagając wykazania, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danego podmiotu. Wniosek pochodzący od takiego podmiotu powinien zatem nie tylko odpowiadać wymogom dotyczącym pism procesowych oraz zawierać dane określone w art. 32 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o TK, ale nadto powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczą spraw objętych zakresem działania danego organu lub organizacji (art. 32 ust. 2 ustawy o TK).
7. Na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym na etapie wstępnego rozpoznania wniosku lub skargi konstytucyjnej (art. 36 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o TK) konieczne jest badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, w tym brak legitymacji wnioskodawcy do inicjowania kontroli konstytucyjnej konkretnego przepisu (aktu prawnego). Kwestia, czy przywołane we wniosku przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, może i musi być badana przede wszystkim w fazie wstępnego rozpoznania wniosku. Ma ona bowiem na celu zapobieżenie nadawaniu dalszego biegu wnioskowi dotyczącemu spraw, które przy rozpoznaniu merytorycznym podlegałyby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia ze względu na brak podmiotu uprawnionego do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDANIA ODRĘBNEGO

- Nie istnieje wskazany przez Trybunał Konstytucyjny związek między rozszerzeniem w Konstytucji z 1997 r. kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania przed Trybunałem, a dyrektywą przeciwdziałającą rozszerzającej wykładni jej art. 191 ust. 1 pkt 3-5.
- Teza o „wyjątkowym” charakterze uprawnienia do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji nie została udowodniona. Oczywiście jest zróżnicowanie charakteru uprawnień różnych podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 Konstytucji, ale nie można wnioskować, że prawo inicjowania przyznane podmiotom określonym w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 ma charakter „wyjątkowy” w stosunku do podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1-2 i 6 Konstytucji. Przeciwnie, uprawnienie podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 jest „zwykłym” uprawnieniem konstytucyjnym, tyle tylko, że obwarowanym dodatkowymi warunkami. Z faktu, iż Konstytucja dodatkowo określa warunki korzystania z prawa do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie można wyprowadzić wniosku, że uprawnienie to ma charakter wyjątkowy.
- Niezasadne jest wyłączenie z zakresu pojęcia „pracodawcy” tych elementów konstrukcyjnych, które dla znacznej części pracodawców stanowią istotę bycia pracodawcą. Pracodawcy ci zatrudniają mianowicie pracowników dla realizacji celu gospodarczego. Zatrudnianie pracowników jest immanentną, ale nie wyłączną cechą prowadzonej przez pracodawcę działalności gospodarczej. W ujęciu funkcjonalnym należy

traktować pracodawcę jako przedsiębiorcę, którego prawa i interesy charakteryzuje trwały związek z gwarantowaną przez Konstytucję zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22).

- W wyniku interpretacji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny nastąpiło wyeliminowanie z mechanizmu inicjowania kontroli konstytucyjności ustawodawstwa gospodarczego najbardziej właściwych podmiotów, jakimi są pracodawcy prowadzący działalność gospodarczą. Trybunał Konstytucyjny dokonał zawężenia swojej kognicji w zakresie spraw związanych z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej, wolnej konkurencji i społecznej gospodarki rynkowej. Odstępując od zasady *in dubio pro actione*, Trybunał jednocześnie zablokował realizację zasady *in dubio pro libertate economiae*.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 59. 1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 31. 1. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu.

Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Art. 36. 1. Wniosek [...] prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

2. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty

zawiadomienia.

3. Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

4. Na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia.

5. Trybunał, na posiedzeniu niejawnym, postanowieniem pozostawia bez rozpoznania zażalenie wniesione po upływie terminu określonego w ust. 4.

6. Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania.

7. Trybunał, uwzględniając zażalenie, kieruje sprawę do rozpoznania na rozprawie. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje środek odwoławczy.

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Art. 46. [...] 2. Skargę Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami.