

Aleksandra Kustra

Legitymacja czynna związków zawodowych i organizacji zawodowych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Uwagi wstępne

Podmioty, które mogą wszczynać postępowanie przed TK w trybie abstrakcyjnej kontroli legalności prawa, można w polskim systemie konstytucyjnym podzielić na dwie grupy: podmioty, które mają tzw. legitymację generalną (wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1) oraz podmioty dysponujące tzw. legitymacją funkcjonalną (wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 2–4). Podmioty uprawnione generalnie mogą składać wnioski do TK niezależnie od tego, czy kwestionowany przez nie akt normatywny związany jest z zakresem kompetencji podmiotu. Natomiast podmioty mające tzw. legitymację funkcjonalną mogą składać wnioski, „jeżeli akt normatywny dotyczy zakresu ich działania” (art. 191 ust. 2)¹.

Podmiotami dysponującymi w Polsce legitymacją funkcjonalną są m.in. wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 4 ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Celem niniejszego opracowa-

¹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 191 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 7–10.

nia jest przedstawienie orzeczeń TK dotyczących legitymacji czynnej dwóch grup podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 4, a mianowicie „ogólnokrajowych organów związków zawodowych” oraz „ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych”². Poza zakresem opracowania pozostaje natomiast problem legitymacji czynnej „ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców”, ze względu na to, że reprezentują one inne interesy niż związki zawodowe i organizacje zawodowe.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy legitymacji czynnej związku zawodowego

Pierwszym orzeczeniem TK, w którym podniesiony został problem legitymacji czynnej podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 4, jest **postanowienie TK z 18 listopada 1998 r. (sygn. K 20/98, OTK ZU 1999 nr 1 poz. 5)**. W postanowieniu tym Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zawisłej w wyniku wniesienia wniosku przez Zarząd Główny Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Pracujących na rzecz P.W.S. i R. „Wars” w Warszawie (dalej: Zarząd Główny/Wnioskodawca). Zarząd Główny zakwestionował zgodność art. 65 ust. 1b ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych z art. 77 ust. 2 konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten pozbawiał zainteresowane podmioty dochodzenia na drodze sądowej praw naruszonych nieuzasadnionym wszczęciem przez organ założycielski w przedsiębiorstwie państwowym postępowania naprawczego i ustanowieniem nad przedsiębiorstwem zarządu komisarycznego.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że ocena legitymacji ogólnokrajowego organu związku zawodowego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału powinna obejmować pozycję tego organu (aspekt podmiotowy) oraz zakres jego działania (aspekt przedmiotowy). W kontekście aspektu podmiotowego legitymacji

² Por. też wybór orzecznictwa zawarty [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 741–744 i 746.

czynnej TK zauważył, że organizacja związkowa występująca z wnioskiem do Trybunału powinna mieć przymiot „ogólnokrajowego organu związków zawodowych”, tzn. jej zakres działania, wyznaczony postanowieniami statutu lub przepisami prawa, powinien obejmować obszar całego kraju. Natomiast w odniesieniu do aspektu przedmiotowego TK zaznaczył, że punktem wyjścia powinna być analiza przepisów prawa określających zakres jego działania jako związku zawodowego³. Trybunał podkreślił, że stosownie do art. 32 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym na wnioskodawcy ciąży obowiązek powołania we wniosku do Trybunału przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również najważniejsze akty normatywne, które regulują zakres działania każdego związku zawodowego. Stwierdził, że za podstawowy akt normatywny należy uznać w tym kontekście ustawę z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), ale przepisy odnoszące się do zakresu działania związków zawodowych można odnaleźć również w innych aktach normatywnych – przede wszystkim w kodeksie pracy, kodeksie postępowania cywilnego, ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. W uzasadnieniu postanowienia TK wymienił przepisy u.z.z., które jego zdaniem wyznaczają zakres przedmiotowy legitymacji czynnej ogólnokrajowych organów związków zawodowych. Są to: art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1, art. 6, art. 7 ust. 1 i art. 8, art. 19–23 i art. 26–29 u.z.z.

Artykuł 1 ust. 1 określa ogólnie zakres działania każdego związku zawodowego, stanowiąc, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Artykuł 4

³ Na temat zakresu działania związków zawodowych por. G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2004, s. 304–313, A.M. Świątkowski, *Elementy prawa pracy*, Warszawa 2003, s. 243–253, K. Kolański, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2003, s. 321–263.

ust. 1 stanowi, że związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 tej ustawy, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Zgodnie z art. 6 u.z.z. związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. W art. 7 u.z.z. wskazano, że w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej (art. 7 ust. 1), natomiast w sprawach indywidualnych stosunków pracy związki te reprezentują prawa i interesy swoich członków, z tym że na wniosek pracownika niezrzeszonego związek może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy (art. 7 ust. 2).

Związki zawodowe kontrolują także (na zasadach przewidzianych w ustawie i w przepisach odrębnych) przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin (art. 8). Szczegółowy katalog uprawnień związków zawodowych zawiera rozdział 3 ustawy (art. 19–23) oraz rozdział 4 (art. 26–29), regulujący uprawnienia zakładowej organizacji związkowej.

W analizowanym orzeczeniu TK stwierdził, że z powyższych przepisów u.z.z. wynika, iż istotą działania związku zawodowego jest reprezentacja praw i interesów zawodowych i socjalnych bezpośrednio związanych z pracowniczym statusem jego członków. W odniesieniu do wniosku Zarządu Głównego, TK uznał, że aspekt podmiotowy legitymacji czynnej został spełniony. Jednak kwestionowany przepis, czyli art. 65 ust. 1b ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, pozostawał poza zakresem działania związku zawodowego, gdyż nie dotyczył wprost uprawnień pracowników, a jego stosowanie nie naruszało bezpośrednio praw i interesów pracowniczych. Trybunał zauważył, że wprowadzenie wnioskodawca podniósł, że nieuzasadnione zastosowanie kwestionowanej regulacji i podjęcie przez organ założycielski przedsiębiorstwa decyzji o wszczęciu postępowania naprawczego i ustanowieniu zarządu komisarycznego godzi w prawa oraz interesy pracowników przedsiębiorstwa „Wars”, jednak w ocenie Trybunału stwierdzenia te miały zbyt ogólny charakter i pozbawione były dostatecznego uza-

sadnienia. Dlatego też TK umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w sprawie.

Nieco szerzej Trybunał wypowiedział się w kwestii interpretacji sformułowania „ogólnokrajowy organ związku zawodowego” w **postanowieniu z 16 października 2002 r. (sygn. K 23/02, OTK ZU 2002, nr 5A poz. 76)**. Postanowienie to zostało wydane w wyniku wniesienia wniosku przez Komisję Krajową Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: Komisja Krajowa/wnioskodawca).

Wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) oraz art. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1794), a także art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 154, poz. 1795) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazał na brak spełnienia przez wnioskodawcę aspektu podmiotowego legitymacji czynnej do wniesienia wniosku. Trybunał zwrócił uwagę, że stosownie do art. 191 ust. 1 pkt 4 uprawnione do wszczynania kontroli konstytucyjnej są „ogólnokrajowe organy związku zawodowego” i niewątpliwie w przypadku NSZZ „Solidarność” organem właściwym do występowania z wnioskiem do Trybunału jest Komisja Krajowa, która – jako organ kolegialny – wyraża swą wolę, podejmując uchwały. Uchwała Komisji w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi więc – jako forma wyrażenia woli wnioskodawcy – *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania przed TK.

W omawianej sprawie do wniosków z 14 marca 2001 r. sporządzonych przez prawników NSZZ „Solidarność” zostały dołączone uchwały Komisji Krajowej z 20 lutego 2002 r. Jednak uchwały te nie wyrażały zdaniem TK w sposób dostateczny woli związku zawodowego. Z zestawienia treści uchwał i wniosku wynikało bowiem, że w uchwałach Komisji Krajowej w ogóle nie przewidziano kontroli

konstytucyjnej jednej z ustaw kwestionowanych we wniosku, nie określono, które przepisy ustawy o zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 154, poz. 1795) mają być poddane kontroli konstytucyjnej oraz całkowicie pominięto wzorce kontroli konstytucyjnej. Brakujące elementy zostały uzupełnione przez prawników będących autorami wniosku określonego jako wniosek pochodzący od Komisji Krajowej. Według Trybunału Konstytucyjnego wskazane braki w uchwałach Komisji Krajowej były na tyle istotne, że nie można było uznać ich za wyrażenie woli tego organu do wszczęcia kontroli konstytucyjnej. W konsekwencji TK uznał, że wnioski, które wpłynęły do TK, nie były w rzeczywistości wnioskami Komisji Krajowej, lecz zostały sporządzone przez podmioty nieuprawnione.

Zagadnienie zakresu przedmiotowego legitymacji czynnej związków zawodowych było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu kończącym pierwszą sprawę zawisłą przed TK w wyniku wniesienia wniosku przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego (czyli w przywołanym powyżej **postanowieniu o sygn. K. 20/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 5**). Trybunał stwierdził, że „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 organizacja została powołana”.

Szerzej na temat aspektu przedmiotowego legitymacji czynnej ogólnokrajowych organów związków zawodowych TK wypowiedział się również w **postanowieniu z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. U 1/00, OTK ZU 2000, nr 5 poz. 148)**. Sprawa ta zawisła przed TK w wyniku wniesienia wniosku przez Związek Zawodowy Górników w Polsce. Wnioskodawca zakwestionował we wniosku zgodność § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz.U. Nr 133, poz. 637; zm.: z 1994 r. Nr 140, poz. 773; z 1995 r. Nr 153, poz. 776; z 1996 r. Nr 156, poz. 783; z 1997 r. Nr 160, poz. 1089; z 1998 r. Nr 162, poz. 1127; z 1999 r. Nr 45, poz. 442), z art.

2, art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).

Związek dość lakonicznie uzasadnił tezę o swojej legitymacji do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie. Wskazał jedynie, że będący przedmiotem zaskarżenia § 9 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1993 roku w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, pozostaje w istotnym związku z zakresem jego działania, gdyż może dotyczyć praw majątkowych pracowników górnictwa węglowego przez to, że oddziałuje na zadłużenie jednostek organizacyjnych górnictwa, a tym samym może mieć wpływ na sytuację płacową członków Związku. Trybunał uznał jednak, że przyjęcie toku rozumowania wnioskodawcy prowadziłoby do utożsamienia każdej – luźniejszej lub silniejszej – więzi prawie każdego przepisu prawnego z zakresem działania związku zawodowego. Trybunał podkreślił, że zagadnienie legitymacji czynnej związków zawodowych do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa należy pojmować w szerszym kontekście ustrojowym. Istotą polskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa jest możliwość zakwestionowania w trybie kontroli abstrakcyjnej legalności większości aktów normatywnych obowiązujących w polskim systemie prawa (szczegółowo zakres przedmiotowy kontroli TK określony został w art. 188 pkt 1–3 konstytucji). Prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem w trybie kontroli abstrakcyjnej przysługuje przede wszystkim najważniejszym organom państwa. Jak zauważył TK, taka konstrukcja świadczy o doniosłości procesu kontroli konstytucyjności prawa i służy ograniczeniu nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów doraźnych. Legitymacja generalna przysługująca naczelnym organom państwa wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 jest związana z pozycją ustrojową tych organów. Dlatego też zdaniem Trybunału już sam fakt przyznania legitymacji czynnej innym podmiotom niż naczelne organy państwowe stanowi istotny wyłom w klasycznej koncepcji abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. W konsekwencji zakres przedmiotowy legitymacji czynnej związków zawodowych powinien być pojmowany w sposób ścisły, zgodnie z dyrektywą interpretacyjną *exceptiones non sunt es extendande*.

Ważnym orzeczeniem związanym z zakresem przedmiotowym legitymacji czynnej związków zawodowych jest postanowienie TK z 20 grudnia 2000 r. (**sygn. K 31/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 304**). Sprawa zawisła przed TK w wyniku wniesienia wniosku przez Federację Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: FZZPT/wnioskodawca). Wnioskodawca zwrócił się do TK o rozstrzygnięcie dwóch kwestii. Po pierwsze o stwierdzenie przekroczenia granic dopuszczalności postępowania ustawodawczego zastosowanego w sprawie pilnego projektu ustawy o zmianie ustawy o łączności, wniesionym przez Radę Ministrów 23 września 1998 r., zakończonego uchwaleniem ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz.U. Nr 150, poz. 984), po drugie uznanie kwestionowanej ustawy nowelizującej za niezgodną z art. 118 ust. 1 i art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 40 ust. 3 i art. 56d ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP Nr 26, poz. 185 ze zm.). Po trzecie FZZPT wniosła również o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz.U. Nr 150, poz. 984) z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części, w której znowelizowany przepis art. 82 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 117, poz. 564 ze zm.) uprawnia do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska SA przez osoby, które po przepracowaniu 10 lat w przedsiębiorstwie Polska Poczta, Telegraf i Telefon lub w Telekomunikacji Polskiej SA zostały przejęte przez inne zakłady pracy w trybie art. 231 kodeksu pracy.

Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydał postanowienie, w którym umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Uzasadnienie tego rozstrzygnięcia oparł na interesującej argumentacji. Zaznaczył, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie TK interpretuje się ściśle art. 191 ust. 4 i art. 191 ust. 2. Oznacza to więc, że zakwestionowany przez związek zawodowy akt normatywny musi pozostawać w ścisłym, bezpośrednim związku z interesem prawnym danej organizacji lub z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania jest

ta organizacja powołana. Trybunał Konstytucyjny przypomniał również, że zakres działania związków zawodowych określa ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.) i wskazał na art. 1 ust. 1, art. 4, art. 2 oraz art. 7. Zaznaczył, że z przepisów u.z.z. wynika, że celem związków zawodowych jest ochrona interesów pracowniczych. Kwestionowanie uprawnień pracowniczych nie należy do zadań związków zawodowych.

Zdaniem TK wniosek FZZTP nie zmierzał do obrony praw pracowniczych, lecz właśnie do zakwestionowania praw grupy pracowników w imię interesów innej grupy pracowników, która mogła liczyć na większy udział w bezpłatnych akcjach sprywatyzowanej spółki, w oparciu o art. 82 ustawy o łączności, w brzmieniu sprzed nowelizacji. Trybunał zaznaczył, że we wniosku FZZTP zakwestionowała uprawnienia nie tylko pracowników innego zakładu pracy, ale także własnych pracowników. Uznał, że wniosek FZZTP pozostawał w sprzeczności z art. 7 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Wspomniany przepis nakłada bowiem na związki zawodowe zadanie reprezentowania w zakresie praw i interesów zbiorowych wszystkich pracowników, a także osób, które przeszły na emeryturę lub rentę albo zostały bezrobotnymi. W konsekwencji TK stwierdził, że wniosek FZZTP wykraczał poza zakres legitymacji czynnej przyznanej ogólnokrajowym organom związków zawodowych i z tego powodu rozstrzygnięcie co do meritum sprawy było niedopuszczalne.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy legitymacji czynnej organizacji zawodowych

Problematykę aspektu podmiotowego legitymacji czynnej ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych Trybunał poruszył w **postanowieniu z dnia 30 maja 2000 r. (sygn. U 5/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 114)**. Sprawa podlegająca rozpatrzeniu przez TK zawisła w wyniku wniesienia wniosku przez Prezydium Rady Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego POLFARMED (dalej: Prezydium/wnioskodawca). Wnioskodawca zwrócił się do TK o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady

Ministrów z dnia 23 czerwca 1998 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (Dz.U. Nr 80, poz. 515), a w szczególności postanowień § 1 ust. 1 lit. b) z art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (tekst jednolity z 1988 r. Dz.U. Nr 27, poz. 195 ze zm.), art. 7 wspomnianej ustawy oraz art. 32 ust. 2 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wniosku Prezydium stwierdziło, że jest uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego jest dobrowolną, samorządną organizacją podmiotów gospodarczych, która stosownie do ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195 ze zm.; dalej: ustawa o izbach gospodarczych) jest organizacją samorządu gospodarczego, a ponadto zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.) organizacja ta jest „zawodowym samorządem organizacyjnym”. Zatem – zdaniem wnioskodawcy – Prezydium jest „ogólnopolskim organem organizacji zawodowej” (art. 191 ust. 1 pkt 4 konstytucji).

Na posiedzeniu niejawnym Trybunał wydał postanowienie, w którym umorzył postępowanie w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia TK stwierdził, że niewątpliwie Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego nie jest ani związkiem zawodowym, ani organizacją pracodawców, w związku z tym jedynie zaliczenie Izby do trzeciej z wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 kategorii podmiotów pozwoliłoby na uznanie legitymacji czynnej wnioskodawcy, czyli Prezydium Izby. Trybunał zaznaczył jednocześnie, że Izba zarejestrowana jest jako izba gospodarcza w rozumieniu ustawy o izbach gospodarczych, co jednak automatycznie nie przesądza, że wnioskodawca nie należy do kategorii organizacji zawodowej. Pojęcie „organizacji zawodowej” nie zostało bowiem, w przeciwieństwie do terminów „związek zawodowy” i „organizacje pracodawców”, zdefiniowane ani w aktach normatywnych, ani w literaturze prawniczej. Trybunał wskazał, że dla sprecyzowania pojęcia „organizacji zawodowej” konieczne jest ustalenie sensu przymiotnika „zawodowy”, stanowiącego *signum specificum* dwóch

z trzech kategorii organizacji zrzeszeniowych objętych zakresem art. 191 ust. 1 pkt 4 konstytucji. Stwierdził, że „przymiotnik ten jest używany w znaczeniu: „dotyczący określonego zawodu, związany z ludźmi wykonującymi określony zawód”, „mający związek z zawodem lub wykonywaniem zawodu”, przy czym nazwa „zawód” oznacza zajęcie, którego osoba się wyuczyła i które stale wykonuje, czerpiąc z tego środki utrzymania. Trybunał stwierdził, że pojęcie „organizacji zawodowej” jest na gruncie konstytucji niewątpliwe związane z samorządem zawodowym, chociaż termin „organizacja zawodowa” ma szersze znaczenie niż termin „organizacja samorządu zawodowego”. Jak zaznaczył TK, ten drugi typ organizacji powinien spełniać pewne dodatkowe cechy i obejmować może tylko zawody zaufania publicznego. Ponieważ w konstytucji ustrojodawca oddzielił samorząd zawodowy od samorządu gospodarczego, nie jest dopuszczalne w świetle norm konstytucyjnych kwalifikowanie określonej organizacji zarówno jako formy samorządu zawodowego, jak i samorządu gospodarczego.

Trybunał wskazał również na wzajemne relacje między pojęciami „organizacja zawodowa” oraz „związek zawodowy”. Jak stwierdził, terminy „związki zawodowe” i „organizacje zawodowe”, użyte w art. 191 ust. pkt 4 konstytucji, należy nie tylko interpretować w sposób zbliżony, ale można traktować je „komplementarnie”. O ile bowiem związki zawodowe są organizacjami zrzeszającymi przede wszystkim tzw. pracowników najemnych, o tyle organizacje zawodowe mogą zrzeszać osoby wykonujące tzw. wolne zawody.

Trybunał uznał, że wykładnia językowa i systemowa art. 191 ust. 1 pkt 4 konstytucji uzasadniają tezę, iż organizacja zawodowa winna spełniać określone kryteria: kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji powinni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji winno być reprezentowanie interesów całego środowiska, całej grupy zawodowej).

Przyjmując powyższą definicję organizacji zawodowej, Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy wskazane wyżej kryteria spełnia izba gospodarcza. Gdy chodzi o kryterium podmiotowe, TK zauważył, że

ustawa o izbach gospodarczych, określając, kto może być członkiem izby gospodarczej, posługuje się pojęciem „podmiot prowadzący działalność gospodarczą”. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą (inaczej „przedsiębiorcą”) może być nie tylko osoba fizyczna, ale także osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Co więcej, art. 1 ustawy o izbach gospodarczych zabrania przynależności do takich izb osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą jako uboczne zajęcie zarobkowe. Oznacza to, że gdyby nawet izba gospodarcza skupiała podmioty prowadzące działalność tak określoną, by przedmiotowo odpowiadało to pojęciu zawodu, to i tak nie mogłyby do niej należeć osoby wykonujące taką działalność (taki zawód) w ramach stosunku pracy lub jako uboczne zajęcie zarobkowe.

Trybunał podkreślił, że ustawa o izbach gospodarczych nie wymaga, aby określoną izbę tworzyli przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie określonym przedmiotowo, tj. wykonujący określony zawód lub rodzaj działalności. Izba może być, prawnie rzecz biorąc, także zrzeszeniem opartym na kryterium terytorialnym lub kryterium „wielkości” podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Co więcej, podstawowe cele izb gospodarczych mają charakter gospodarczy (zarobkowy).

Z powyższych względów TK uznał, że organizacja mająca status izby gospodarczej co do zasady nie jest organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 konstytucji. Tylko wyjątkowo izba gospodarcza mogłaby być uznana za organizację zawodową, mianowicie w sytuacji, gdy mimo formalnego (ustawowego) statusu podmiotu jako izby gospodarczej zastało wykazane, że spełnia ona wskazane wyżej konstytucyjne przesłanki uznania za organizację zawodową. Trybunał zaznaczył również, że w tym samym dniu co ustawa o izbach gospodarczych wydana została ustawa o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (od 22 października 1997 r. – to jest od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających ustawę o rejestrze sądowym – nosząca tytuł Ustawa o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców).

Fakt ten dowodzi zdaniem TK, że także na płaszczyźnie ustawowej uzasadnione jest odróżnienie izb gospodarczych od organizacji samorządu zawodowego.

Określając status Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego POLFARMED, TK zauważył, że podstawą utworzenia i działalności tej Izby nie są przepisy o samorządzie zawodowym, co zresztą potwierdzają postanowienia jej statutu. Trybunał podkreślił również, że produkcją sprzętu medycznego zajmują się przede wszystkim przedsiębiorstwa, a nie osoby fizyczne, co powoduje, że organizacja skupiająca podmioty aktywne w tej dziedzinie nie ma charakteru organizacji skupiającej przede wszystkim osoby fizyczne (co jest cechą definicyjną organizacji zawodowej). Zajęcie polegające na produkowaniu (byciu producentem) określonych towarów, a w szczególności sprzętu medycznego, nie stanowi określenia jednego lub nawet kilku zawodów, ale odwołuje się jednoznacznie do pewnego rodzaju działalności gospodarczej (działalności produkcyjnej). Ponadto Izba reprezentuje interesy podmiotów w niej zrzeszonych, a nie całej grupy „zawodowej” czy nawet grupy analogicznej do grupy zawodowej. Z powyższych względów Trybunał uznał, że Izba nie ma charakteru wyjątkowego w stosunku do przyjętej w obowiązujących przepisach ustawowych konstrukcji normatywnej izb gospodarczych, czyli nie jest organizacją zawodową, a w konsekwencji nie ma legitymacji czynnej do wniesienia wniosku do TK.

Problem aspektu przedmiotowego legitymacji czynnej organizacji zawodowych TK podjął w **postanowieniu z dnia 20 marca 2002 r. (sygn. K 42/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 21)**. Wspomniane rozstrzygnięcie wydane zostało w wyniku wniesienia wniosku przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Naukowo-Technicznego Inżynierów i Techników Przemysłu Naftowego i Gazowniczego (dalej: SNTIT). Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 45 ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1998 r. Nr 94, poz. 594 ze zm.) z art. 2 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu, powołując się na postanowienia statutu, Zarząd Główny SNTIT wskazał, że SNTIT jest ogólnokrajową organizacją zawodową zrzeszającą inżynierów i tech-

ników, której terenem działania jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej (§ 4.1 Statutu). Zarząd Główny stanowi najwyższą władzę Stowarzyszenia w okresie między Walnymi Zjazdami Delegatów (§ 26.2 oraz § 32.1 Statutu) i na zebraniu 19 października 2001 r. podjął uchwałę o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Wnioskodawca zaznaczył, że zakwestionowany art. 45 ust. 5 prawa energetycznego określa proporcje między różnymi opłatami wchodzącymi w skład łącznych opłat należnych przedsiębiorstwu energetycznemu z tytułu świadczonych usług. Opłaty te decydują o rentowności przedsiębiorstw i w konsekwencji mają bezpośredni wpływ na rozwój gazownictwa, inwestycje, stosowanie nowych technologii i współpracę z systemami energetycznymi innych krajów. Z kolei z § 11 pkt 4, 5, 7 Statutu SNTIT wynika, że rozwój gazownictwa, inwestycje, stosowanie nowych technologii i współpracę z systemami energetycznymi innych krajów są dziedzinami objętymi zakresem działania Stowarzyszenia. Dlatego też zdaniem wnioskodawcy spełnione zostały wymogu dotyczące jego legitymacji do wniesienia wniosku, wynikające z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że ogólne założenia wyznaczające ramy aktywności organizacji zawodowych nie pozwalały na uznanie zakwestionowanego przepisu prawa energetycznego za przepis dotyczący zakresu działania SNTIT. Organizacje zawodowe z definicji nie mogą zajmować się rentownością przedsiębiorstw. Do zakresu ich działania nie może więc należeć kwestionowanie przepisów wpływających na poziom zysków osiąganych przez podmioty gospodarcze. Trybunał zaznaczył, że argumentem przemawiającym na rzecz przyjęcia takiego stanowiska są również przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach. We wspomnianej ustawie wskazano bowiem, że stowarzyszenia są organizacjami obywateli, a zatem osób fizycznych (art. 1 ust. 1) o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 2). Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy prawo o stowarzyszeniach „osoba prawna może być jedynie wspierającym członkiem stowarzyszenia”. Trybunał uznał, że art. 10 ust. 3 ustawy prawo o stowarzyszeniach ma doniosłe konsekwencje, gdyż ze wspomnianego przepisu wynika, że przynależność osoby prawnej (w ocenianym przypadku – przedsiębiorstw gazowniczych) do stowarzyszenia nie może zmienić natury

prawnej organizacji społecznej, jaką jest stowarzyszenie, w szczególności nie zmienia jej celów, które muszą pozostać niezarobkowe. Fakt, że do stowarzyszenia należą przedsiębiorstwa, których celem – z definicji – jest osiągnięcie zysku, nie może zdeformować celów stowarzyszenia. Stowarzyszenie nie może walczyć o podniesienie rentowności członków wspierających.

Trybunał uznał, że występując z wnioskiem, wnioskodawca wypraczył ideę stowarzyszenia oraz próbował odwrócić role członków stowarzyszenia. Zdaniem TK ustawowe określenie „członek wspierający” oraz statutowa pozycja członków wspierających sugerują, że przedsiębiorstwa branży energetycznej są włączane do stowarzyszenia po to, by wspierać inicjatywy rzeczywistych członków. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie doszło według Trybunału do sytuacji, w której członkowie wspierający, nie dysponując własnym uprawnieniem do inicjowania kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych, próbowali wykorzystać formę stowarzyszenia dla realizacji interesów czysto gospodarczych, o charakterze zarobkowym. Trybunał zaznaczył, że takie cele nie mają nic wspólnego ani z celami stowarzyszenia jako jednej z form zrzeszania się obywateli, ani z celami organizacji zawodowej, będącej – zgodnie z powołanym wyżej stanowiskiem Trybunału – reprezentacją danego środowiska zawodowego. W konsekwencji TK orzekł, że SNTIT nie miało legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem, gdyż kwestionowany przepis nie dotyczył wyłącznie i bezpośrednio zakresu działania SNTIT, czyli ochrony praw i interesów inżynierów i techników przemysłu gazowniczego.

Uwagi podsumowujące

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny ściśle interpretuje art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz art. 191 ust. 2. Można powiedzieć, że o ile art. 191 ust. 1 pkt 4 jest podstawą rekonstrukcji zakresu podmiotowego legitymacji czynnej związków zawodowych oraz organizacji zawodowych, o tyle art. 191 ust. 2 dotyczy już zakresu przedmiotowego tej legitymacji. Z orzecznictwa TK wynika, że organ ten traktuje uprawnienie

wszystkich podmiotów mających legitymację funkcjonalną (w tym związków zawodowych oraz organizacji zawodowych) jako uprawnienie o charakterze wyjątkowym. Przyznanie w konstytucji tzw. legitymacji funkcjonalnej podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 2–4 jest bowiem wyjątkiem od reguły, że w trybie kontroli abstrakcyjnej postępowanie przed TK wszczynać mogą jedynie naczelne organy państwowe. Z licznych postanowień o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia wynika, że związki zawodowe mogą wszczynać postępowania przed TK jedynie poprzez swoje ogólnokrajowe organy, które w akcie będącym podstawą wystąpienia z wnioskiem powinny zdecydować o dokładnym zakresie zaskarżenia aktu normatywnego. Z kolei w kontekście aspektu przedmiotowego legitymacji czynnej związku zawodowe mogą kwestionować jedynie przepisy, które dotyczą uprawnień i obowiązków pracowniczych, bo ochrona i reprezentacja tych interesów jest istotą działalności związków zawodowych.

W odniesieniu do organizacji zawodowych Trybunał w swych rozstrzygnięciach sformułował definicję organizacji zawodowej. Jest nią organizacja zrzeszającej osoby fizyczne. Jej członkowie winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód. Podstawowym celem i funkcją organizacji zawodowej powinno być reprezentowanie interesów całego środowiska, całej grupy zawodowej. Zakres przedmiotowy legitymacji czynnej organizacji zawodowej wyznacza ostatni z wymienionych elementów definicyjnych. Dlatego też, podobnie jak związek zawodowy, również organizacja zawodowa może wszczynać abstrakcyjną kontrolę legalności prawa jedynie w takim zakresie, w jakim kwestionowany akt normatywny dotyczy uprawnień i obowiązków grupy zawodowej, której interesy dana organizacja zawodowa reprezentuje.

Abstract

Locus standi of the national organs of trade unions and national authorities of occupational organizations in case-law of the Constitutional Tribunal

According to Article 190 para 1 subpara. 4 of the Constitution the national organs of trade unions as well as the national authorities of employers' organizations and occupational organizations may make application to the Constitutional Tribunal regarding constitutional review. According to para 2 of Article 190 of the Constitution the subjects referred to in para. 1 subpara 4 may make such application if the normative act relates to matters relevant to the scope of their activity. The aim of this paper is to present the hitherto prevailing case law of the Constitutional Tribunal concerning the issue of *locus standi* of two types of subjects indicated in Article 190 para 1 subpara 4: the national organs of trade unions and national authorities of occupational organizations. The Constitutional Tribunal has received a quite precise definition of "a national organ of a trade union" as well as a definition of "an occupational organization". On the other hand, more problems usually causes the issue of the objective scope of the competence to initiate constitutional review by one of aforementioned subjects. The Constitutional Tribunal pointed out in a few judgments merely main requirements which have to be fulfilled when constitutional review is initiated by a national organ of a trade union or national authority of an occupational organization. It means that some questions regarding the objective scope of *locus standi* of trade unions and occupational organizations are still open.

Keywords: *locus standi*, national organs, trade unions, national authorities, occupational organizations, case-law, Constitutional Tribunal