Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07

**Artykuły** Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIV, 4, 2015
DOI: 10.17951/sil.2015.24.4.63

Bernadeta Niedzielska
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
bniedzielska@vp.pl

# Legitymacja związków zawodowych i organizacji pracodawców do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

## *The Legitimacy of Trade Unions and Employers' Organizations to Initiate Proceedings Before the Constitutional Court in the Light of the Jurisprudence of the Constitutional Court*

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat legitymacji czynnej związków zawodowych i organizacji pracodawców wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz ich ogólnej oceny. Legitymacja trybunalska przysługuje „ogólnokrajowym organom związków zawodowych". Związek zawodowy to dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy powołana do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Legitymacja przyznana jest także „ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych". Podstawowym zadaniem organizacji pracodawców jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków. W ocenie legitymacji związków zawodowych Trybunał wypracował dwie koncepcje: legitymacji „wyjątkowej" oraz „wspólnego mianownika". Uzasadniają one uznanie braku legitymacji. Nie są przyjmowane bezkrytycznie, oceniane są jako praktyki nieznajdujące oparcia w postanowieniach Konstytucji. Takie ujęcie zawęża „zakres działania" związków zawodowych i organizacji pracodawców, gdyż nie wszystkie ustawowe czy statutowe zadania tych podmiotów będą uzasadniały ich legitymację wnioskową. Interesy ogólnospołeczne i gospodarcze, choć znajdują się wśród zadań podmiotów o legitymacji specjalnej, nie są – zdaniem Trybunału – objęte legitymacją trybunalską.

**Słowa kluczowe:** legitymacja; kontrola konstytucyjności; związki zawodowe; organizacje pracodawców; Trybunał Konstytucyjny

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



## UWAGI WSTĘPNE

Kontrola konstytucyjności prawa, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny, jest dokonywana z inicjatywy podmiotów ściśle określonych w Konstytucji RP. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu (art. 49 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, dalej: ustawa o TK)[1]. Podmioty uprawnione do składania wniosków można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji organy państwowe oraz grupy 50 posłów i 30 senatorów. Posiadają one legitymację we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji. Do drugiej grupy należą podmioty o ograniczonej legitymacji trybunalskiej: Krajowa Rada Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, a także ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 2, art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji). Legitymacja tych podmiotów jest ograniczona do spraw, które są objęte ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji)[2]. Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat legitymacji czynnej związków zawodowych i organizacji pracodawców wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem zainteresowania autorki jest nie tylko orzecznictwo merytoryczne, ale też postanowienia formalnie kończące postępowanie w toku wstępnego rozpoznania wniosku w sprawach o sygnaturze TW. Postanowienia te nie są przedmiotem analizy naukowej tak często, jak orzeczenia merytoryczne Trybunału Konstytucyjnego, dostarczają zatem niezwykle cennej materii badawczej.

W 2014 roku do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły 42 wnioski od podmiotów o ograniczonej legitymacji trybunalskiej. Ich liczba wzrosła o 40 procent w porównaniu do roku poprzedniego[3]. Wzrastająca liczba wniosków o kontrolę konstytucyjności, pochodzących od związków zawodowych i organizacji pracodawców, powoduje, że legitymacja trybunalska tych podmiotów jest przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

[1] Dz.U. z 2015 roku, poz. 1064.

[2] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.

[3] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, przekazana Sejmowi 9 kwietnia 2014 roku, druk sejmowy nr 3328, s. 78.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



## ZAKRES PODMIOTOWY LEGITYMACJI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I ORGANIZACJI PRACODAWCÓW

Legitymacja trybunalska przysługuje „ogólnokrajowym organom związków zawodowych" oraz „ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców" (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga użycie przez ustawodawcę określeń: „władze" w przypadku organizacji pracodawców oraz „organy" w przypadku związków zawodowych. W języku prawnym pojęcia „władze" oraz „organy" są równoznaczne. Tezę tę szczegółowo uzasadnił Sąd Najwyższy (dalej: SN) w sprawie I PZP 42/93[4]. SN stwierdził, że nie ma podstaw do przeciwstawiania tych pojęć. Analizował on postanowienia trzech ustaw, tj. ustawy o związkach rolników indywidualnych (art. 4, art. 9), ustawy prawo o stowarzyszeniach (art. 10, art. 29) oraz ustawy o związkach zawodowych (art. 13, art. 36). SN odniósł się w szczególności do przepisów, w których ustawodawca używa pojęć „organ" oraz „władza", wskazując, że ich zakresy pokrywają się, a w ustawach występują oba pojęcia zamiennie. SN w konkluzji stwierdził, że „wszystkie władze związku są jednocześnie jego organami".

Omawianą tezę można zastosować do organizacji pracodawców. W ustawie z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (dalej: ustawa o o.p.) występują oba pojęcia[5]. W art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawodawca posługuje się pojęciem „władze związku". Z kolei w art. 8.1 ustawodawca stanowi, że statut związku pracodawców powinien zawierać w szczególności postanowienia dotyczące organów związku, zakres ich uprawnień, tryb ich wyboru i odwołania oraz okres kadencji. W przypadku tej ustawy także znaczenie pojęć „organ" i „władze" jest synonimiczne. Zarówno związek zawodowy, jak i organizacja pracodawców to osoby prawne, zatem wyjaśnienia pojęcia „organ" należy doszukiwać się w Kodeksie cywilnym. Art. 38 Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, dalej: k.c.) w kwestii znaczenia tego pojęcia odsyła do ustawy oraz statutu, stanowiąc, że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie"[6].

Status prawny związków zawodowych i organizacji pracodawców posiada silne zakotwiczenie w Konstytucji (art. 12 i 59 Konstytucji RP). W myśl art. 12 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Zgodnie z art. 59 ust. 1 Konstytucji zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

[4] Uchwała SN z dnia 9 listopada 1993 roku, I PZP 42/93, OSNAPiUS 1994, nr 4, poz. 85.

[5] Dz.U. z 1991 roku, nr 55, poz. 235 ze zm.

[6] Dz.U. z 1964 roku, nr 16, poz. 93 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



Legalną definicję związku zawodowego zawiera art. 1 ustawy zdnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (dalej: ustawa o z.z.)[7]. Zgodnie z jego brzmieniem „związek zawodowy to dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy, powołana do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych". Związek zawodowy jest też organizacją niezależną w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej, administracji samorządowej oraz innych organizacji (art. 1 ust. 2 ustawy o z.z.). Występujące w tej definicji pojęcie „ludzie pracy" jest niezwykle pojemne. W literaturze przedmiotu jest ono przedmiotem dyskusji[8]. Z drugiej strony jest pojęciem niezwykle szerokim znaczeniowo[9]. Określenie to należy interpretować w powiązaniu z podmiotami, którym przysługuje prawo koalicji[10]. Zakres prawa koalicji doznał ostatnio modyfikacji z powodu uznania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/13 art. 2 ust. 1 ustawy o z.z. za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie oraz art. 2 ust. 2 za niezgodny z Konstytucją[11]. Należy zatem uznać, że prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają osoby wykonujące pracę zarobkową bez „jakiegokolwiek rozróżniania"[12]. W sprawie K 1/13 Trybunał Konstytucyjny zdefiniował konstytucyjne rozumienie pojęcia „pracownik", o którym jest mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji, wskazując na trzy przesłanki uznania za pracownika. Są to osoby, które – po pierwsze – wykonują określoną pracę zarobkową, po drugie – pozostają w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą, oraz po trzecie – mają takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione[13]. W sprawie K 1/13 wnioskodawca (OPZZ) zarzucił błędne tłumaczenie tekstu Konwencji MOP nr 87 z 1948 roku na język polski, co jego zdaniem spowodowało zawężenie podmiotowe prawa zrzeszania się w związki zawodowe w polskim systemie prawnym[14].

[7] Dz.U. z 1991 roku, nr 55, poz. 234 ze zm.

[8] W projekcie Zbiorowego Kodeksu Pracy w art. 25 wyrażenie „ludzi pracy" zostało zastąpione przez określenie, że „związek zawodowy jest organizacją pracowników oraz innych osób uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych".

[9] M. Seweryński, *Problemy statusu prawnego związku zawodowego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, pod red. G. Goździewicza, Toruń 2000, s. 118.

[10] Wskazał na ten wniosek G. Orłowski, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, pod red. J. Wratnego, K. Walczaka, Warszawa 2009, s. 7.

[11] Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 roku, K1/13, Dz.U. z 2015 roku, poz. 791.

[12] Konwencja MOP nr 87, przyjęta w San Francisco 9 lipca 1948 roku, Dz.U. z 1958 roku, nr 29, poz. 125. Na temat zakresu podmiotowego wolności tworzenia oraz przystępowania do związków zawodowych wypowiada się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 1992 roku, I PZP 63/91.

[13] Na temat definicji pojęcia „pracownik" zob. A. Świątkowski, *Autonomiczna definicja pracownika*, „Monitor Prawa Pracy" 2014, nr 11, s. 567.

[14] Należy zauważyć, że w tekście angielskim Konwencji MOP nr 87 z 1948 roku jest użyte

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



Art. 1 ustawy o o.p. przyznaje prawo do zrzeszania się pracodawców w organizacje według „swego uznania". W kwestii rozumienia pojęcia „pracodawca" ustawa odsyła do art. 3 Kodeksu pracy (art. 1 ust. 2 ustawy o o.p.). Pracodawcą jest zatem podmiot, który zatrudnia pracowników na podstawie stosunku pracy. Trybunał wskazuje, że przesłanka „zatrudniania pracowników" jest jedyną cechą konstytuującą pojęcie „pracodawcy". Cecha „zatrudniania pracowników" musi być uwzględniana przy badaniu legitymacji procesowej ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

Przyznana pracodawcom możliwość zrzeszania się dla ochrony ich interesów w organizacjach pracodawców dotyczy jedynie ochrony interesów związanych z zatrudnianiem pracowników, czyli ich statusem jako pracodawców. Zatrudnianie pracowników, choć może, jednak nie musi być powiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Pojęcie „organizacje pracodawców" w systemie obowiązującego prawa występuje na gruncie ustawy o organizacjach pracodawców oraz w Konstytucji w art. 59 i w art. 191 ust. 1 pkt 4. Rezultatem wykładni językowej tych pojęć jest wniosek, że są one językowo tożsame. Trybunał Konstytucyjny zaznacza jednak, że organizacją pracodawców jest organizacja spełniająca kryteria materialne określone w art. 59 ust. 2 i art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Art. 59 ust. 2 Konstytucji RP wymienia dwa rodzaje podmiotów: pracodawców oraz ich organizacje. Nasuwa się wniosek, że w pierwszej kolejności podmiot musi spełniać kryterium bycia pracodawcą, następnie przysługująca pracodawcy wolność koalicyjna pozwala na zrzeszenie się w organizacji pracodawców. Dla stwierdzenia legitymacji wnioskowej organizacji pracodawców podstawowe znaczenie mają regulacje konstytucyjne, zatem spełnienie przez organizację kryterium formalnego, tj. działania na podstawie ustawy o o.p., nie jest wystarczające do uznania przez Trybunał Konstytucyjny legitymacji takiego podmiotu[15]. W mojej ocenie przesłanka „bycia pracodawcą" doznaje na skutek orzeczenia w sprawie K 1/13 istotnej modyfikacji. Ewolucja pojęcia „pracownik" powoduje, że w ślad za nią ewoluuje również znaczenie pojęcia „pracodawca", obejmując swym zakresem podmioty zatrudniające również na podstawie innych stosunków prawnych niż stosunek pracy.

Definiując związek zawodowy i organizację pracodawców, nie można pominąć aktów międzynarodowych, które determinują porządek krajowy. Fundamentalnym aktem jest Konwencja MOP nr 87 z 1948 roku dotycząca wolności związ-

słowo *workers*, a nie *employees*. Angielskie określenie *worker* określa zarówno osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, jak i tę, która osobiście wykonuje pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Określeniem odnoszącym się ściśle do zatrudnionych na podstawie umowy o pracę jest *employee*. W tekście francuskim pojawia się określenie *travaillers*, które oznacza pracownika pracującego na umowę o pracę. W polskim tekście konwencji, który został ratyfikowany, pojęcie „pracownik" jest zgodne z art. 2 Kodeksu pracy.

[15] Postanowienie TK z dnia 1 sierpnia 2011 roku, Tw 22/10, OTK-B 2012/1/1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



kowych i ochrony praw związkowych. Zgodnie z art. 2 konwencji pracownikom i pracodawcom, bez jakiegokolwiek rozróżnienia oraz bez uzyskania uprzedniego zezwolenia, przysługuje prawo do tworzenia organizacji według swego uznania, jak też prawo przystępowania do tych organizacji, z zastrzeżeniem konieczności stosowania się do ich statutów. Na gruncie tej konwencji dotychczasowe rozróżnianie prawa zrzeszania i prawa przystępowania do związku zawodowego było niedopuszczalne, na co słusznie wskazał Trybunał w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 roku[16].

Przymiotnik „ogólnokrajowy", odnoszący się do organu związku zawodowego oraz władzy organizacji pracodawców, ma podobne znaczenie i jest powiązany z charakterem podmiotu. Ogólnokrajowe organy może mieć tylko taki podmiot, który swoim działaniem obejmuje obszar całego kraju. Tę zależność podkreśla Trybunał w swoim orzecznictwie[17]. W przepisach nie znajdziemy definicji legalnej „ogólnokrajowego organu związku zawodowego" ani „ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców". Wobec tego konieczne jest wskazanie kryteriów, które pozwolą na ich wyodrębnienie. Kluczowe znaczenie ma posiadanie odpowiednio rozwiniętej struktury organizacyjnej, zawierającej organy o zróżnicowanym poziomie kompetencji, tj. oddziałów terenowych w różnych lokalizacjach, wspólnie obejmujących zasięgiem cały kraj, oraz posiadanie organów nadrzędnych w stosunku do tych jednostek terenowych, którym można byłoby przypisać pożądany przymiot bycia „ogólnokrajowym"[18]. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny tego aspektu, bierze pod uwagę obszar działania wyznaczony postanowieniami statutu lub przepisami prawa, a także zgłoszony do Krajowego Rejestru Sądowego[19]. Trybunał kilkakrotnie wskazywał na problem rozbieżności między statutem a rejestrem[20].

Obszar działania związku zawodowego i organizacji pracodawców, zadeklarowany w statucie, powinien zostać potwierdzony stosownymi wpisami w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym[21] (dalej: ustawa o KRS) organizacje zawodowe podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki

[16] Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 roku, K1/13, Dz.U. z 2015 roku, poz. 791.

[17] Postanowienia TK z dnia: 12 lutego 2003 roku, Tw 72/02, OTK ZU, nr 2/B/2003, poz. 78; 25 marca 2003 roku, Tw 75/02, OTK ZU, nr 4/B/2003, poz. 199; 5 maja 2004 roku, Tw 15/03, OTK-B, 2004/2/103. Zob. M. Zubik, *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 11.

[18] Postanowienie TK z dnia 18 listopada 1998 roku, K 20/98, OTK 1999/1/5.

[19] Por. J. Szmit, *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014, s. 101.

[20] Wyrok TK z dnia 5 maja 2004 roku, Tw 15/03, OTK-B 2004/2/103; Tw 72/02, OTK-B 2003/2/79; postanowienie TK z dnia 12 lutego 2003 roku, Tw 72/02, OTK-B 2003/2/78, 04 TW 15/03.

[21] Dz.U. z 1997 roku, nr 121, poz. 769 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



zdrowotnej. Odpis z rejestru jest dowodem posiadania określonej struktury, zorganizowanej w figurujące w rejestrze oddziały.

Struktura organizacyjna, wyrażająca się w istnieniu jednostek terenowych lub oddziałów, musi rzeczywiście istnieć i funkcjonować, a nie jedynie być zadeklarowana w statucie[22]. Tym bardziej przymiot bycia ogólnokrajowym nie będzie przysługiwał tylko z tego względu, że podmiot ma człon „ogólnokrajowy" w swojej nazwie, określonej w statucie[23].

Nowa ustawa o TK (data wejścia w życie: 30 sierpnia 2015 roku) porządkuje wymogi formalne wniosku. Art. 32 ust. 1 i 2 poprzedniej ustawy o TK z dnia 1 sierpnia 1997 roku zawierał nieprecyzyjne sformułowania w tym zakresie[24]. Ukształtowane w poprzednim stanie prawnym orzecznictwo dotyczące kwestii formalnych wniosku znalazło wyraz w nowej ustawie o TK. Regulacje w tym zakresie zawiera postanowienie art. 61 i 62. Wniosek uprawnionego podmiotu, oprócz spełnienia wymogów pisma procesowego, powinien zawierać: określenie przedmiotu kontroli; wskazanie wzorca kontroli; uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 61). Art. 62 wprowadza natomiast wymogi formułowane do tej pory przez orzecznictwo. Zgodnie z tym postanowieniem we wniosku należy także powołać przepis prawa lub statutu, który uzasadni, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, oraz powołać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą. Ponadto do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie uprawnionego podmiotu, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające przedmiot oraz wzorzec kontroli i protokół z posiedzenia organu lub władzy podmiotu, pozwalający stwierdzić, że uchwała została podjęta zgodnie z przepisami prawa lub postanowieniami statutu, oraz aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego.

Choć przepisy dotychczas nie formułowały obowiązku dołączania do wniosku uchwały, to utrwalona linia orzecznicza traktowała uchwałę uprawnionego organu jako *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku podmiotu o ograniczonej legitymacji[25]. Uchwała powinna wyrażać wolę organu wyeliminowania konkretnego przepisu z porządku prawnego. Musi zatem wskazywać

[22] Por. postanowienia TK z dnia: 7 stycznia 2013 roku, Tw 36/12, OTK-B 2013/1/3; 20 stycznia i 21 lipca 2003 roku, Tw 58/02, OTK ZU, nr 3/B/2003, poz. 159 i 160.

[23] Postanowienie TK z dnia 27 maja 2003 roku, Tw 72/02, OTK-B 2003/2/79.

[24] Dz.U. z 1997 roku, nr 102, poz. 643 ze zm.

[25] Por. postanowienia TK z dnia: 7 października 2003 roku, Tw 1/03, OTK ZU, nr 4/B/2003, poz. 201; 28 września 2004 roku, Tw 23/04, OTK ZU, nr 5/B/2004, poz. 266; 23 listopada 2004 roku, Tw 9/04, OTK ZU, nr 2/B/2005, poz. 52; 21 listopada 2007 roku i 11 marca 2008 roku, Tw 32/07, OTK ZU, nr 2/B/2008, poz. 46 i 47.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



kwestionowany przepis (przedmiot kontroli), a także formułować zarzut niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (wzorzec kontroli)[26]. Trybunał stwierdził dosłownie, że „treść wniosku odzwierciedla ustalenia co do wzorców i przedmiotu kontroli, zawarte we wskazanej uchwale"[27]. Ponadto uchwała może zawierać również inne postanowienia, dotyczące np. sposobu jej wykonania, czy wskazywać inny podmiot (np. pełnomocnika) zobligowany do sporządzenia i podpisania wniosku lub złożenia go oraz do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. W sprawie Tw 46/12 odmówiono nadania dalszego biegu wnioskowi Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) z tego powodu, że Prezes NRA podpisał wniosek o kontrolę bez stosownego umocowania wynikającego z uchwały NRA[28]. Wniosek o kontrolę jest w swej istocie realizacją uchwały uprzednio podjętej przez uprawniony organ[29].

Prawo koalicji obejmuje również tworzenie federacji i konfederacji. Federacją są ogólnokrajowe zrzeszenia związków zawodowych (art. 11 ust. 1 ustawy o z.z.), z kolei konfederacje to ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe, które mogą być tworzone przez ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia związków zawodowych (art. 11 ust. 2 ustawy o z.z.). Zarówno związki zawodowe, jak i federacje oraz konfederacje mogą przystępować (a także tworzyć) do międzynarodowych organizacji pracowników (art. 11 ust. 3 ustawy o z.z.). Zasadnicza różnica, jaka zachodzi między wyżej wymienionymi podmiotami polega na tym, że w przypadku związku zawodowego mamy do czynienia z organizacją, której członkami są wyłącznie ludzie (osoby fizyczne), natomiast federacja jest organizacją osób prawnych. W przypadku konfederacji schemat członkostwa jest jeszcze bardziej złożony i obejmuje osoby prawne oraz ich organizacje. Należy przy tym podkreślić, że o ile przynależność do związku zawodowego musi być zgodna z wolą każdego jego członka, wyrażoną w jego deklaracji przystąpienia, o tyle przynależność do federacji lub konfederacji jest dla tych osób automatyczna, gdyż wynika z uchwały uprawnionego organu o przystąpieniu do federacji (konfederacji), na którą wszyscy członkowie związku zawodowego muszą się zgodzić. Członkowie organizacji pierwszego stopnia (związku zawodowego) stają się pośrednio członkami organizacji drugiego stopnia (federacji), a dalej członkami organizacji trzeciego stopnia (konfederacji). W tym schemacie organizacyjnym związki zawodowe nieposiadające rozwiniętej struktury, tworząc bądź przystępując do federacji (konfederacji), upatrują możliwość nabycia pożądanej cechy ogólnokrajowości, niezbędnej dla uzyskania legitymacji trybunalskiej. Trybunał uznaje legitymację federacji (konfederacji) podmiotów określonych w art. 191

[26] Postanowienie TK z dnia 6 września 2011 roku, Tw 12/11, OTK-B 2012/1/5.
[27] Por. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 roku, K 17/11, OTK-A 2013/5/58, Dz.U.2013/791.
[28] Postanowienie TK z dnia 23 kwietnia 2013 roku, Tw 46/12, OTK-B 2013/3/218.
[29] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



ust. 2 pkt 4 Konstytucji. Kwestionując z różnych przyczyn legitymację federacji, konfederacji lub porozumień, nigdy nie miał wątpliwości i nie podważył w ogólności samej istoty legitymacji przysługującej organizacjom drugiego stopnia[30].

Takie podejście Trybunału pozornie wydaje się słuszne, wymaga jednak z jednej strony odejścia od literalnego brzmienia postanowień art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a także uznania, że ogólnokrajowy związek zawodowy zawiera się w strukturach federacji lub konfederacji. Ponadto możliwe i dopuszczalne są różne formy organizacyjne związków zawodowych. Tezę tę potwierdza przepis art. 11 ustawy o z.z., który nie wyczerpuje katalogu możliwych form zrzeszania się związków zawodowych, zawiera tylko wyliczenie tych typowych[31]. Potwierdza to również orzecznictwo SN. W uchwale z dnia 15 października 1992 roku SN stwierdził, że dopuszczalna jest rejestracja innych niż wymienione w art. 11 ustawy o związkach zawodowych zrzeszeń tworzonych przez związki[32]. Jeszcze jednym argumentem, który przemawia za przyznaniem legitymacji podmiotom drugiego stopnia, jest rzeczywisty charakter tych organizacji, oceniany jako rodzajowo zbliżony do związku zawodowego albo organizacji pracodawców[33]. Do federacji i konfederacji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków zawodowych albo organizacji pracodawców, podmioty te powołane są też do wykonywania tych samych zadań, co podmioty pierwszego stopnia.

Bliższa analiza zagadnienia nasuwa jednak wątpliwości przemawiające przeciwko uznaniu legitymacji federacji i konfederacji. Odejście od literalnego brzmienia postanowienia art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest dość poważne. Przepis wyraźnie wskazuje, że z wnioskami do Trybunału mogą zwrócić się ogólnokrajowe organy związków zawodowych. Takie ujęcie wyklucza uznanie za związek zawodowy organizacji drugiego lub trzeciego stopnia, która jest w swej istocie związkiem osób prawnych. Rezultat wykładni językowej art. 191 ust. 2 pkt 4 Konstytucji prowadzi do wniosku, że przyznanie legitymacji trybunalskiej federacjom i konfederacjom nie znajduje oparcia w Konstytucji RP. Federacja (konfederacja) Związków Zawodowych zyskuje liczebność dzięki przystąpieniu do federacji lub konfederacji. Liczebność związku zawodowego jest wynikiem popierania idei związku, z kolei powołanie federacji (konfederacji) jest w zasadzie kwestią zawarcia odpowiednich porozumień warunkujących powstanie takiego podmiotu. Członkowie związku zawodowego, będącego w federacji (konfederacji), jako członkowie drugiego lub trzeciego stopnia, pozbawieni są w dużej mierze wpływu na działalność samej federacji (konfederacji).W interesującym nas obszarze statut Federacji Związków Zawodowych pracowników PKP wskazuje,

[30] Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 roku, K 19/00, OTK 2001/4/82, Dz.U.2001/43/489.
[31] *Zbiorowe prawo pracy*..., s. 21.
[32] Uchwała SN z dnia 15 października 1992 roku, I PZP, 35/92, OSNC 1993, nr 1–2, poz. 3.
[33] W.K. Baran, *Komentarz do art. 3 ustawy o organizacjach pracodawców*, Lex 90774.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



że członkiem federacji może być każda organizacja związkowa, której działalność była lub jest związana z kolejnictwem (art. 10 w związku z art. 2 statutu)[34]. Przystąpienie do federacji wymaga złożenia wniosku w formie uchwały właściwego organu statutowego związku zawodowego. Związek zawodowy zrzeszony w federacji deleguje część swojej autonomii na rzecz federacji[35]. Statut Federacji Związków Zawodowych pracowników PKP w tym zakresie zawiera art. 12 § 2: „Każdy członek Federacji zachowuje osobowość prawną i prawo decydowania w zakresie określonym w swoim statucie z wyłączeniem spraw zastrzeżonych w niniejszym statucie do kompetencji organów Federacji".

Wątpliwości pogłębiają się w obliczu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzającej obowiązek dołączania do wniosku o kontrolę uchwały określającej przedmiot oraz wzorzec kontroli, a także protokołu z posiedzenia organu lub władzy uprawnionego podmiotu, pozwalające stwierdzić, że uchwała została podjęta zgodnie z przepisami prawa lub postanowieniami statutu (art. 62 ustawy o TK). Nowelizacja akceptuje dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie[36]. Jednocześnie wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny szczegółowo bada legalność wniosku o kontrolę konstytucyjności norm prawnych. Dotychczasowa praktyka Trybunału wskazuje, że w odniesieniu do federacji (konfederacji) wystarczające dla Trybunału jest załączenie do wniosku uchwały i protokołu jedynie tych organizacji. Trybunał nie jest zainteresowany i nie bada, czy istnieją uchwały (lub inne rozstrzygnięcia) w tym zakresie podmiotów wchodzących w skład federacji (konfederacji), czyli związków zawodowych. Trybunał nie bada także, czy uprawnienie do wnioskowania do Trybunału o hierarchiczną kontrolę norm zostało delegowane na rzecz federacji, czy też nie. Organizacja drugiego stopnia jest traktowana przez Trybunał jak związek zawodowy, dowodem tego jest ocena legitymacji federacji sprowadzająca się do oceny tych samych „parametrów" co w przypadku związku zawodowego[37]. Praktyka ta na gruncie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest jeszcze trudniejsza do przyjęcia, pomija bowiem całkowicie wolę związków zawodowych – członków federacji (konfederacji).

Rozważania dotyczące federacji i konfederacji związków zawodowych są aktualne w odniesieniu do organizacji pracodawców. Legitymacja trybunalska federacji i konfederacji pracodawców nasuwa jeszcze inne wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że pojęcie „związku zawodowego", występujące w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, obejmuje także ogólnokrajowe

[34] Statut dostępny na stronie federacji: www.fzzk.pl.

[35] W przypadku Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP w tym zakresie ma zastosowanie art. 12 § 2: „Każdy członek Federacji zachowuje osobowość prawną i prawo decydowania w zakresie określonym w swoim statucie, z wyłączeniem spraw zastrzeżonych w niniejszym statucie do kompetencji organów Federacji".

[36] Postanowienie TK z dnia 1 lipca 2010 roku, Tw 10/10, 243/4/B/2010.

[37] Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2013 roku, Tw 49/12, OTK-B 2013/1/6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



zrzeszenia (federacje) związków zawodowych, za uzasadnione uznaje zatem analogiczne rozszerzenie pojęcia „organizacji pracodawców" przez objęcie jego zakresem również zrzeszeń związków pracodawców[38]. Należy przy tym podkreślić, że do federacji lub konfederacji pracodawców mogą należeć też organizacje społeczne (związki pracodawców), które same nie muszą posiadać statusu pracodawcy, jednocześnie ustawa o organizacjach pracodawców nie wprowadza zbiorowego członkostwa pracodawców – członków związku w federacji lub konfederacji, do której ten związek należy. Trybunał przyjął, że konfederacji (federacji) przysługuje legitymacja trybunalska i związana z nią ochrona interesu zrzeszonych podmiotów, o ile interes jej członków jest związany ze sferą zatrudnienia. W sprawie Tw 74/02 Trybunał podtrzymał wyrażony wcześniej pogląd, że „organizacja pracodawców nie jest uprawniona do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku dotyczącego przepisów odnoszących się do działalności gospodarczej pozostających poza sferą stosunków pracy"[39]. Podobnie w sprawie TW 19/12 Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi, stwierdzając, że wnioskodawca (Federacja Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych) „występuje w obronie stanu posiadania członków Federacji jako dzierżawców, nie zaś w celu ochrony uprawnień członków Federacji jako pracodawców w ramach relacji łączącej ich z pracownikami".

## ZAKRES PRZEDMIOTOWY LEGITYMACJI ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I ORGANIZACJI PRACODAWCÓW

Związek zawodowy i organizacja pracodawców posiadają legitymację wnioskową do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Trybunał wskazuje, że jedną z funkcji hierarchicznej kontroli norm prawnych jest ułatwianie uprawnionemu podmiotowi realizacji jego zadań[40]. Zadania tych podmiotów wyznaczają „zakres działania"[41]. Trybunał w tym zakresie wypracował ugruntowaną linię orzeczniczą, zgodnie z którą zaskarżony przepis prawny musi być bezpośrednio związany z zakresem działania wnioskodawcy[42]. Pojęcie „spraw objętych zakresem działania" z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP powinno być, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wykładane w sposób ścisły. W sprawie Tw 57/12 Trybunał uznał, że OPZZ nie ma legitymacji do kwestionowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od

[38] Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 roku, K 19/00, OTK 2001/4/82, Dz.U.2001/43/489.

[39] Postanowienie TK z dnia 28 stycznia 2004 roku, OTK-B 2004/1/2.

[40] Postanowienie TK z dnia 20 marca 2002 roku, K 42/01, OTK-A 2002/2/21.

[41] Postanowienia TK z dnia: 18 listopada 1998 roku, OTK, 1999/1; 24 września 1996 roku, T. 35/96.

[42] Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 roku, K 27/07, OTK-A 2009/4/54, Dz.U.2009/68/584; postanowienie TK z dnia 21 listopada 2001 roku, K 31/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 264.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



osób fizycznych, bowiem kształtują one relację podatnik – fiskus, nie zaś relację pracownik – pracodawca[43].

W ocenie legitymacji związków zawodowych, organizacji pracodawców, a także organizacji zawodowych Trybunał wypracował dwie koncepcje: koncepcję legitymacji „wyjątkowej"[44] oraz koncepcję „wspólnego mianownika". Najczęściej są one stosowane jako uzasadniające uznanie braku legitymacji.

Pierwsza z ich, nazywana też koncepcją „reguły-wyjątku", opiera się na założeniu, że w obowiązującym, ukształtowanym już modelu kontroli konstytucyjności ustrojodawca przewidział zamknięty katalog podmiotów oraz zróżnicowanie legitymacji poszczególnych podmiotów. Koncepcja „reguły-wyjątku" traktuje legitymację nieograniczoną podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP jako regułę, natomiast ograniczoną legitymację podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji traktuje jako wyjątek. Zgodnie z podstawową regułą wykładni, że wyjątków nie interpretujemy rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), wyjątek jest odstępstwem od reguły i obowiązuje w takim zakresie, jaki wynika z jego treści, co oznacza, że nie może znajdować zastosowania na skutek zabiegów interpretacyjnych do sytuacji podobnych. Taki zabieg interpretacyjny powodowałby, że wyjątek w pewnym zakresie stawałby się regułą. Teoria „reguły-wyjątku" nie jest w orzecznictwie Trybunału przyjmowana jednomyślnie. Koncepcji tej zarzuca się, że nie ma oparcia w postanowieniach Konstytucji. Teza Trybunału o „wyjątkowym" charakterze ograniczonej legitymacji wydaje się daleko posuniętą nadinterpretacją, która nie została przez Trybunał dostatecznie uzasadniona. Przyjęcie tezy, że legitymacja nieograniczona stanowi „regułę" również wydaje się nieuprawnione. Konstytucyjne zróżnicowanie legitymacji trybunalskiej nie daje podstaw do ujęcia tego uprawnienia jako opozycji „reguły-wyjątku"[45]. Tym bardziej, że na osi reguła – wyjątek trudno umieścić legitymację podmiotu uprawnionego do skargi konstytucyjnej z art. 79 oraz legitymację Krajowej Rady Sądownictwa, których uprawnienia mają jeszcze inny charakter i zakres. Jak wskazuje Sędzia TK M. Wyrzykowski, legitymacja ogólnokrajowych organów związków zawodowych oraz ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych jest „zwykłym" uprawnieniem konstytucyjnym, tyle że obciążonym warunkiem, z czego nie można wyprowadzić wniosku o wyjątkowym charakterze tego uprawnienia[46]. Słusznie przy tym wskazuje, że w Konstytucji występują regulacje, które mają charakter

[43] Postanowienie TK z dnia 26 września 2013 roku, Tw 57/12, OTK-B 7/1/2014.

[44] Postanowienie TK z dnia 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, OTK-B 2004/1/2.

[45] Zarzuty przeciw koncepcji „reguły wyjątku" sformułował sędzia TK M. Wyrzykowski w uzasadnieniu zdania odrębnego do postanowienia TK z dnia 28 stycznia 2004 roku (Tw 74/02, OTK-B 2004/1/2), kwestionując koncepcję legitymacji czynnej organów z art. 191 Konstytucji jako opozycji „reguła" – „wyjątek".

[46] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



reguły-wyjątku, jednak ustrojodawca posługuje się przy tym inną konstrukcją przepisu. Jako przykład wskazuje instytucję kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta.

Niedająca się obronić koncepcja reguły-wyjątku nie pojawia się w najnowszym orzecznictwie Trybunału. Pokutuje natomiast jej pozostałość, tj. przekonanie Trybunału o „braku potrzeby" dalszego zwiększania kręgu podmiotów przez rozszerzającą wykładnię obowiązujących przepisów, która pojawia się w przypadkach nieuznania przez Trybunał legitymacji związku zawodowego czy organizacji pracodawców[47].

Obecnie ograniczanie legitymacji podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji uzasadniane jest przez Trybunał za pomocą koncepcji „wspólnego mianownika"[48], która opiera się na założeniu, że skoro prawodawca przyznał uprawnienie do inicjowania postępowania przed Trybunałem związkom zawodowym, organizacjom pracodawców oraz organizacjom zawodowym w jednym przepisie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, należy wnioskować, że uprawnienia tych podmiotów są ze sobą w „ścisłej relacji"[49]. Oznacza to, że chciał, aby ochroną były objęte takie interesy tych podmiotów, które mają „wspólny mianownik". Są to: interesy pracownicze związków zawodowych, interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem oraz interesy organizacji zawodowych związane z wykonywaniem zawodu[50]. Typowe wzajemne relacje tych podmiotów, jakie bez trudu można wyłonić, skupione są wokół – ogólnie rzecz ujmując – pracy[51].

Opierając się na tej koncepcji, nie wszystkie ustawowe czy statutowe zadania podmiotu będą uzasadniały legitymację wnioskową; będą to tylko takie zadania, które obejmują interesy pracownicze związków zawodowych, interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem oraz związane z wykonywaniem zawodu w przypadku organizacji zawodowych[52]. Zastosowanie tej koncepcji pozbawia podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji legitymacji szczególnej w zakresie ustawowych bądź statutowych zadań, które nie mieszczą się w pojęciu wyżej wymienionych interesów. Teoria „wspólnego mianownika" nie jest przyjmowana jednomyślnie, co znalazło wyraz w sprawie K 22/13[53].

---

[47] Postanowienie TK z dnia 30 listopada 2011 roku, K 1/10, OTK-A2011/9/99, Dz.U. 2011/268/1592.

[48] Postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 roku, K 22/13, OTK ZU, nr 6/A/2014, poz. 65.

[49] Postanowienie TK z dnia 17 marca 2003 roku, Tw 63/02, OTK-B 2003/1/11; postanowienie TK z dnia 16 sierpnia 2011 roku, Tw 9/11, OTK-B 2012/2/159.

[50] Postanowienie TK z dnia 17 marca 2003 roku, Tw 63/02, OTK-B 2003/1/11.

[51] Wyjątkiem są adwokaci, którzy nie mogą pozostawać w stosunku pracy. Zgodnie z art. 4b ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze: „Adwokat nie może wykonywać zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy". Zob. ustawa z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 1982 roku, nr 16, poz. 124 ze zm.).

[52] Postanowienie TK z dnia 8 stycznia 2008 roku, TW 39/07, OTK ZU, nr 2/B/2008, poz. 48.

[53] Do orzeczenia K 22/13 sędzia TK T. Liszcz zgłosiła zdanie odrębne, słusznie kwestionując

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



Koncepcyjne ujęcie zakresu zadań podmiotów legitymowanych czynnie nie systematyzuje teoretycznego ujęcia legitymacji trybunalskiej tych podmiotów. W literaturze przedmiotu różnie opisuje się też znaczenie pojęcia „zakres działania". Zdaniem W. Dawidowicza zakres działania danej jednostki organizacyjnej obejmuje wyliczenie spraw (zagadnień), jakimi może i powinna się ona zajmować[54]. W. Góralczyk wskazuje, że zakres działania jednostki to określenie rzeczowego zakresu spraw, w których dany podmiot realizuje swoje kompetencje[55]. Problematyka kompetencji jest bardzo złożona i może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia. W ujęciu dynamicznym „kompetencję" definiuje się jako zdolność do skonkretyzowanego obowiązku działania, sformułowanego przez prawo[56]. Dwa elementy są wspólne dla wyżej przytoczonych poglądów autorów. Są to: obowiązek i jego podstawy normatywne. Zadanie, jakie ma podmiot, oznacza jego obowiązek (albo uprawnienie) działania w tym zakresie. Zakres działania podmiotu (wnioskodawcy) musi być normatywnie wyznaczony, co oznacza, że musi wynikać z Konstytucji bądź z ustawy lub ze statutu, jeśli ustawa zezwala na jego statutowe doprecyzowanie[57]. Trybunał, aby ocenić stronę przedmiotową legitymacji wnioskodawcy, musi zatem poddać analizie: 1) treść zakwestionowanych przepisów, 2) przepisy prawa określające zakres działania wnioskodawcy, 3) postanowienia statutu regulujące zakres działania wnioskodawcy[58]. Doktryna także formułuje pogląd, zgodnie z którym punktem wyjścia oceny legitymacji podmiotu o ograniczonej legitymacji trybunalskiej jest analiza przepisów określających jej zakres działania[59].

Odnosząc się konkretnie do zadań związków zawodowych, należy stwierdzić, że reprezentują one osoby, którym przysługuje prawo koalicji, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4)[60]. W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej (art. 7 ust. 1)[61].

---

stosowaną do tej pory przez Trybunał Konstytucyjny teorię „wspólnego mianownika" jako praktykę ograniczającą legitymację trybunalską w sposób nieznajdujący podstaw w Konstytucji. Zob. postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 roku, OTK ZU, nr 6/A/2014, poz. 65.

[54] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 41.

[55] W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 42.

[56] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia 2001, s. 134.

[57] Postanowienie TK z dnia 20 marca 2002 roku, K 42/01, OTK ZU, nr 2/A/2002, poz. 21.

[58] Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 roku, K 27/07, OTK-A 2009/4/54, Dz.U.2009/68/584.

[59] W. Johann, *Legitymacja do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006, s. 26 i n.

[60] Zob. uwagi na temat zakresu prawa koalicji zamieszczone w przypisie 12.

[61] K. Baran, *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



W sprawach z indywidualnych stosunków pracy związki zawodowe reprezentują prawa i interesy swoich członków. Na wniosek pracownika niezrzeszonego związek zawodowy może podjąć się obrony jego praw i interesów wobec pracodawcy (art. 7 ust. 2). Ponadto na zasadach przewidzianych w ustawie o związkach zawodowych oraz w ustawach odrębnych związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin (art. 8). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Katalog uprawnień związków zawodowych zawiera rozdział 3 ustawy o z.z. (art. 19–23) oraz rozdział 4 (art. 26–29), odnoszący się do zakładowej organizacji związkowej.

Uprawnienia związków zawodowych uregulowane są w innych ustawach: ustawie z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego, ustawie z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, ustawie z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, ustawie z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy, a także w innych ustawach[62].

Zakres działania związku zawodowego wyrażony jest nie tylko w ustawach. Określony jest też przez wewnętrzne akty normatywne, z których statut jest dla związku zawodowego najbardziej podstawowym. Zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o z.z. statut powinien wskazywać cele i zadania związku oraz sposoby i formy ich realizacji. Przede wszystkim wiąże on wewnętrznie, a jednocześnie nie pozostaje bez wpływu na podmioty zewnętrzne, ponieważ opiera się na prawie powszechnym, które w wielu przypadkach odsyła do postanowień statutowych. Na pytanie, czy statut może stanowić źródło prawa materialnego, należy odpowiedzieć twierdząco. Pogląd taki został wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 września 2009 roku[63]. W orzeczeniu tym stwierdzono: „Postanowienia statutu […] w kwestiach uregulowanych w nim na podstawie zawartego w przepisach spółdzielczych odesłania, mogą być uznane za prawo materialne w rozumieniu art. $393^1$ pkt 1 k.p.c.". Choć wyrok odnosi się do spółdzielni, poglądy w nim wyrażone należy rozciągnąć na inne podmioty, w tym na związki zawodowe[64].

---

[w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, pod red. K. Barana, t. 1, Sosnowiec 2012, s. 219.

[62] Ustawa – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 roku, nr 43, poz. 296 z późn. zm.); ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 1991 roku, nr 55, poz. 236 z późn. zm.); ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2003 roku, nr 90, poz. 844 z późn. zm.); ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 roku, nr 89, poz. 589); ustawa z dnia 24 czerwca 1983 roku o społecznej inspekcji pracy **(**Dz.U. z 1983 roku, nr 35).

[63] VCSK 86/09, LEX nr 627242.

[64] E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2013, s. 92.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



W drodze wykładni systemowej statut związku zawodowego należy także ocenić na gruncie art. 17 Kodeksu spółek handlowych. Prowadzi to do wniosku, że rozwiązania statutowe nie są skuteczne w stosunkach zewnętrznych związku zawodowego, skutki te należy wywodzić jedynie z ustawy. Odnosząc tę konkluzję do postanowień statutu dotyczących zadań związku, należy stwierdzić, że statutowe zadania związku zawodowego powinny mieć oparcie w ustawie i konkretyzować jej postanowienia.Trzeba też ustalić, na ile postanowienia statutu wpływają na legitymację trybunalską związków zawodowych oraz czy zadania statutowe definiują „zakres działania" związku zawodowego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Są to pytania, na które odpowiedzi należy szukać w orzecznictwie Trybunału[65]. Wskazuje on, że zakres działania podmiotu (wnioskodawcy) musi być normatywnie wyznaczony, co oznacza, że musi wynikać z Konstytucji bądź z ustawy lub ze statutu, jeśli ustawa zezwala na jego statutowe doprecyzowanie[66].

W sprawie U 1/00 wnioskodawca (Związek Zawodowy Górników w Polsce), uzasadniając bardzo ogólnie swą legitymację, stwierdził, że sprawa jest nierozerwalnie związana z zakresem jego działania, ponieważ dotyczy „praw majątkowych pracowników górnictwa węglowego". Statut Związku Zawodowego Górników w Polsce stanowił, iż do jego zadań należy między innymi podejmowanie działań, które są konieczne w celu obrony interesów członków związku. Wnioskodawca, uzasadniając legitymację, stwierdził dalej, że „w tym kontekście wynik postępowania przed Trybunałem może mieć istotny wpływ na sytuację płacową członków związku, rzutuje bowiem na zadłużenie jednostek organizacyjnych górnictwa węglowego, a tym samym na płace górników". Zdaniem Trybunału „prezentowany przez wnioskodawcę tok rozumowania mógłby […] prowadzić do nieuprawnionych tez utożsamiających każdą luźniejszą lub silniejszą więź, prawie każdego przepisu prawnego, z zakresem działania związku zawodowego"[67].

Powyższe rozważania dotyczące zakresu przedmiotowego legitymacji czynnej związków zawodowych zachowują aktualność także w odniesieniu do organizacji pracodawców. Istnieje trudność w omówieniu zadań organizacji pracodawców wynikająca z braku uporządkowania terminologicznego na gruncie obowiązujących przepisów. Art. 5 ustawy o o.p. stanowi o „podstawowym zadaniu" organizacji pracodawców, polegającym na ochronie praw i reprezentacji interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków. W art. 16 ustawy o o.p. użyty jest termin „zadania", natomiast w art. 17 tej ustawy mowa jest o „zadaniach statutowych". Zadania organizacji pracodawców można zatem podzielić na podstawowe i dodatkowe. Wyróżnia się również zadania statutowe i pozastatutowe[68].

[65] Postanowienia TK z dnia: 18 listopada 1998 roku, K 20/98, OTK 1999/1/5; 24 września 1996 roku, T 35/96, OTK 1996/5/45; 28 czerwca 2000 roku, U 1/00, OTK 2000/5/149.

[66] Zob. postanowienie TK z dnia 20 marca 2002 roku, K 42/01, OTK ZU, nr 2/A/2002, poz. 21.

[67] Postanowienie TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, U 1/00, OTK 2000/5/149.

[68] Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999, s. 164.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



Wszystkie zadania organizacji pracodawców tworzą wspólnie zakres działania organizacji pracodawców.

Organizacje pracodawców reprezentują, zgodnie z treścią art. 5 ustawy o o.p., także interesy gospodarcze zrzeszonych członków, co umożliwia polskim organizacjom pracodawców wykonywanie zadań organizacji pracodawców i organizacji gospodarczej za pomocą jednej formuły prawnej[69].

Zadania, które nie mieszczą się w ustawowym ujęciu ochrony praw i reprezentowania interesów można określić jako zadania dodatkowe. Są to: doradztwo, szkolenia, organizacja forum spotkań i wymiany poglądów. Poza ustawą o organizacjach pracodawców, inne przepisy przyznają organizacjom pracodawców następujące kompetencje: reprezentowanie interesów pracodawców w rozwiązywaniu sporów zbiorowych (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych)[70], prowadzenie rokowań i zawieranie układów zbiorowych pracy (art. 17 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, art. $241^{14}$ § 1 pkt 2 k.p. oraz art. 59 Konstytucji). Ponadto organizacjom pracodawców (reprezentatywnym w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji) przyznane jest uprawnienie „opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców".

Zadania organizacji pracodawców, określone w Konstytucji i ustawach, doprecyzowuje statut danej organizacji. Nie są one jednolite i należą do różnych sfer działalności pracodawcy: społecznej, gospodarczej, politycznej, socjalnej. Trybunał, oceniając ten aspekt legitymacji, uwzględnia tylko takie zadania organizacji pracodawców, które są powiązane z zatrudnieniem będącym, zdaniem Trybunału, wyróżnikiem organizacji pracodawców na gruncie Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału funkcjonuje ugruntowany pogląd, zgodnie z którym prawo organizacji pracodawców do wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego służy ochronie uprawnień i obowiązków członków organizacji pracodawców w ramach ich relacji z pracownikami i tylko w takim zakresie organizacja pracodawców może reprezentować swoich członków przed Trybunałem[71]. Trybunał podkreśla tę zależność, stwierdzając, że „uprawnienia organizacji pracodawców stanowią niejako odbicie uprawnień związków zawodowych, a osią tej relacji jest stosunek pracy pracowników zatrudnionych u pracodawców"[72]. Istnienie legitymacji czynnej

[69] *Idem*, *Organizacje pracodawców i pracodawcy. Regulacja prawna i znaczenie w zbiorowych stosunkach pracy w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy zbiorowego prawa pracy w Polsce i Niemczech*, pod red. G. Goździewicza, Toruń 2012, s. 55.

[70] Dz.U. z 1991 roku, nr 55, poz. 236 ze zm.

[71] *Ibidem*, Tw 19/12.

[72] Zob. postanowienia TK z dnia: 8 października 2012 roku, Tw 15/11, OTK-B 2013/1/1; 14 sierpnia 2003 roku, Tw 22/03, OTK ZU, nr 2/B/2004, poz. 104; 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, OTK ZU, nr 1/B/2004, poz. 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



organizacji pracodawców jest ściśle związane ze sferą zatrudnienia[73]. Związanie ich legitymacji wnioskowej wyłącznie z ochroną ich interesu prawnego jako pracodawcy (strony stosunku pracy), zasadniczo w oderwaniu od rzeczywistości społeczno-gospodarczej, powoduje, że tylko pewna część interesów pracodawców może doczekać się ochrony w postępowaniu przed Trybunałem. Poza tą ochroną będą pozostawać inne interesy, niezwiązane z zatrudnieniem, choć należące do sfery ich zadań. Wykładnia językowa art. 191 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że jedyne kryterium przedmiotowe, jakie należy stosować przy ocenie legitymacji trybunalskiej organizacji pracodawców, to związek aktu normatywnego ze sprawami objętymi ich zakresem działania. Tym samym organizacja pracodawców w mojej ocenie powinna otrzymać ochronę w zakresie wszystkich przypisanych jej zadań.

## UWAGI KOŃCOWE

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące legitymacji trybunalskiej związków zawodowych i organizacji pracodawców, wyrażone w orzecznictwie, charakteryzuje zbytni rygoryzm. Trybunał, oceniając legitymację organizacji zawodowych, wielokrotnie odnosił się do zadań tych podmiotów. Stworzył w tym zakresie utrwaloną linię orzeczniczą, która coraz częściej jest krytykowana. Ocena przesłanki przedmiotowej jest wytworem orzecznictwa i opiera się na utrwalonych w nim teoriach. Trybunał w ocenie legitymacji trybunalskiej tych podmiotów realizuje zasadę *exceptiones non sunt extentendae*, nakazując ścisłą wykładnię zarówno art. 191 ust. 1 pkt 4, jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. U podstaw stosowania tej zasady funkcjonują koncepcje „reguły-wyjątku" oraz „wspólnego mianownika". Teorie te, ograniczające legitymację wnioskową, są oceniane jako praktyki niewłaściwe, bo nie znajdują oparcia w postanowieniach Konstytucji[74]. Nie są też akceptowane przez wszystkich sędziów Trybunału[75], który wskazuje jednak, że „ani nauka, ani orzecznictwo nie znajdują […] alternatywy"[76].

Trybunał stoi też na stanowisku, że związki zawodowe i organizacje pracodawców mogą domagać się kontroli tylko tych aktów normatywnych, które bezpośrednio dotyczą ich zakresu zadań.W sprawie K 22/13 stwierdził on, że „uzasadnieniem legitymacji będzie wykazanie, że wnioskodawca jest zarówno adresatem kwestionowanego aktu normatywnego (konkretnych przepisów), jak i wzorców kontroli (w tym konstytucyjnych), jeśli stawia zarzut ich naruszenia w kontekście ochrony interesów korporacyjnych".

[73] Por. postanowienia TK z dnia: 13 września 2012 roku, Tw 26/12, OTK-B 2012/5/393; 3 lutego 2010 roku, Tw 25/09,Z.U. 2010/1B/4.

[74] Postanowienie TK z dnia: 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, OTK-B 2004/1/2; 25 czerwca 2014 roku, K 22/13, OTK ZU, nr 6/A/2014, poz. 65.

[75] Postanowienie TK z dnia 25 czerwca 2014 roku, K 22/13, OTK ZU, nr 6/A/2014, poz. 65.

[76] Postanowienie TK z dnia 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, OTK-B 2004/1/2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



Trybunał nie uznaje wszystkich ustawowych czy statutowych zadań tych podmiotów za uzasadniające legitymację wnioskową, a tylko te, które dotyczą ochrony interesów związanych z pracą[77]. Interesy ogólnospołeczne i gospodarcze, choć znajdują się wśród zadań podmiotów o legitymacji specjalnej, nie są, jego zdaniem, objęte legitymacją trybunalską, choć jest zdania, że ułatwianie realizacji zadań tym podmiotom jest jedną z funkcji kontroli[78].

Stosowany przez Trybunał rygoryzm w ocenie legitymacji jest nie do zaakceptowania. Podstawowym powodem braku akceptacji dla ograniczania legitymacji związków zawodowych i organizacji pracodawców jest brak podstaw konstytucyjnych. Należy podkreślić, że legitymacja trybunalska związków zawodowych i organizacji pracodawców przysługuje na mocy postanowień rangi konstytucyjnej.

Akty normatywne, zawierające niekorzystne rozwiązania prawne w stosunku do członków związków zawodowych i organizacji pracodawców, mogą być zaskarżane do Trybunału w ramach konstytucyjnego uprawnienia, które jest ustanowione, tak jak sama Konstytucja, „w trosce o byt". Nie jest ona z pewnością pozbawiona aspektu gospodarczego, czy – ściślej mówiąc – ekonomicznego, co przemawia za szerszym ujęciem legitymacji trybunalskiej związków zawodowych i organizacji pracodawców. W najnowszym orzecznictwie rygoryzm ten doznaje załamania, szczególne w tej kwestii jest orzeczenie Trybunału w sprawie K 1/13. Rozszerzenie prawa koalicji w związkach zawodowych na osoby wykonujące pracę na podstawie innych stosunków prawnych niż stosunek pracy przekłada się bowiem na poszerzenie zakresu zadań związku zawodowego i modyfikuje pojęcie pracownika. Nie może to pozostać bez wpływu na zakres legitymacji organizacji pracodawców. Na orzecznictwo w tym zakresie trzeba będzie jednak jeszcze poczekać.

Z drugiej strony Trybunał odstępuje od rygoryzmu, przyznając legitymację federacjom (konfederacjom). Ugruntowana linia orzecznicza TK, nakazująca ścisłą wykładnię zarówno art. 191 ust. 1 pkt. 3–5, jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji, wyrażająca zasadę *exceptiones non sunt extentendae*, w przypadku uznania legitymacji federacji i konfederacji nie jest przez Trybunał stosowana. W ocenie legitymacji tych podmiotów Trybunał stosuje wykładnię rozszerzającą (*interpretatio extensiva*). W tym przypadku wykorzystujeraczej *argumentum ab utili* lub *argumentum ad simili*, co w jakiś sposób wyjaśnia stosowaną przez TKpraktykę, zwłaszcza w obliczu spadku uzwiązkowienia, ale nie powoduje, że można ją uznać za uzasadnioną[79].

[77] Postanowienie TK z dnia 8 stycznia 2008 roku, TW 39/07, OTK ZU, nr 2/B/2008, poz. 48.
[78] *Ibidem*, K 42/01.
[79] Wyrok TK z dnia 3 grudnia 1997 roku, OTK 1997/5-6/68, Dz.U. 1997/146/988.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



BIBLIOGRAFIA

Baran K., *O zakresie podmiotowym zbiorowego prawa pracy de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, pod red. K. Barana, t. 1, Sosnowiec 2012.

Baran W.K., *Komentarz do art. 3 ustawy o organizacjach pracodawców*, Lex 90774.

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.

Gniewek E., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, Warszawa 2013.

Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Hajn Z., *Organizacje pracodawców i pracodawcy. Regulacja prawna i znaczenie w zbiorowych stosunkach pracy w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy zbiorowego prawa pracy w Polsce i Niemczech*, pod red. G. Goździewicza, Toruń 2012.

Hajn Z., *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999.

Johann W., *Legitymacja do występowania z wnioskami przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006.

Orłowski G., [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, pod red. J. Wratnego, K. Walczaka, Warszawa 2009.

*Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia 2001.

Seweryński M., *Problemy statusu prawnego związku zawodowego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, pod red. G. Goździewicza, Toruń 2000.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Szmit J., *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014.

Świątkowski A., *Autonomiczna definicja pracownika*, „Monitor Prawa Pracy" 2014, nr 11.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.

*Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, pod red. J. Wratnego, K. Walczaka, Warszawa 2009.

Zubik M., *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 11.

SUMMARY

The control over constitutionality carried out by the Constitutional Court is executed on the initiative of subjects strictly specified within the Constitution. Trade unions and employers'organisations have legitimacy limited to cases under their spectrum of operation. Increasing number of applications for constitutionality control from trade unions and employers' organisations makes the tribunal procedural rights of these entities a subject of numerous statements of the Constitutional Court. The following article attempts to present the views of the Constitutional Court in regard to the locus standi of trade unions and employers' organisations laid down in the jurisprudence of the Constitutional Court, and their overall assessment. The organs entitled to tribunal legitimacy are "nationwide trade union organs". A trade union is a voluntary and self-governing organisation of working people, established to represent and defend their rights, as well as labour and social interests. Other entities entitled to the legitimacy are also "nationwide labour organisation authorities". The main task of employers'organisations is protection of rights, and representation of interests, including economic ones, of associated members. In the assessment of employers' organisations legitimacy,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 17:52:07



the Constitutional Court developed two concepts: the concept of "exceptional" legitimacy, and the concept of "common denominator". These concepts justify recognition of the lack of legitimacy. They are not accepted indiscriminately, as they are considered unsupported by resolutions of the Constitution. That conceptualisation narrows the "scope of activity" of trade unions and employers' organisations, as not all the statutory tasks of these entities substantiate their applicable legitimacy. Although social and economic interests are within the range of activity of entities with special legitimacy, according to The Court, they are not covered by tribunal legitimacy.

**Keywords:** legitimacy; control of constitutionality; Trade unions; employers' organizations; The Constitutional Court

UMCS