

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *21 lutego*..... 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności:

1) art. 12 w zw. z art. 48 ust. 3, art. 15 ust. 1 i 3, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1 i art. 31 ust. 1-3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713, ze zm.) z

art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 42 ust. 1 i 8 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713, ze zm.) z

art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu.

UZASADNIENIE:

W dniu 17 września 2013 r., wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności art. 12 w zw. z art. 48 ust. 3, art. 15 ust. 1 i 3, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 31 ust. 1-3 i art. 42 ust. 1 i 8 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713, ze zm.; dalej: prawo łowieckie) z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji oraz art. 42 ust. 1 i 8 prawa łowieckiego z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 i art. 64 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie wniosku możliwe jest jedynie wówczas, gdy złożony wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu. W rozpatrywanej sprawie uznanie podmiotu za uprawniony do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm uzależnione jest od spełnienia przesłanki podmiotowej – wniosek pochodzi od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji oraz przedmiotowej – kwestionowany przez wnioskodawcę akt normatywny należy do spraw objętych jego zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W myśl art. 36 ustawy o TK wniosek pochodzący od organu lub organizacji wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji jest kierowany do sędziego Trybunału Konstytucyjnego w celu wstępnego rozpoznania. Wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia, spowodowanej brakiem legitymacji do złożenia wniosku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Tym samym procedura

ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Należy zatem przyjąć, że w trakcie wstępnego rozpoznania badaniu podlega nie tylko spełnienie wymagań stawianych pismom procesowym, ale także – a nawet przede wszystkim – kwestia, czy podmiot występujący z wnioskiem spełnia kryteria zaliczenia go do kręgu organów lub organizacji wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji oraz czy wskazane przez ten podmiot przepisy prawa lub postanowienia statutu rzeczywiście potwierdzają związek między zakresem działania danego podmiotu a zaskarżoną regulacją. Ponadto, wstępne rozpoznanie służy eliminowaniu wniosków „oczywiście bezzasadnych” (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Dopiero spełnienie wszystkich wskazanych przesłanek skutkuje nadaniem wnioskowi dalszego biegu.

2. Jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest organizacja zawodowa. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do rozumienia pojęcia organizacji zawodowej, użytego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału organizacja taka powinna spełniać łącznie trzy kryteria: podmiotowe, przedmiotowe oraz funkcjonalne (zob. postanowienia TK z dnia: 30 maja 2000 r., U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; 12 lutego 2003 r., Tw 59/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 8; 26 marca 2003 r., Tw 60/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 10; 24 października 2006 r., Tw 53/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 162). W postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. U 5/99 Trybunał stwierdził, że organizacja zawodowa winna spełniać „kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni 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 całego środowiska, całej grupy zawodowej)”.

2.1. Z wyjaśnień wnioskodawcy wynika, że jego zdolność wnioskowa znajduje potwierdzenie w art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, ze zm.; dalej: ustawa o izbach rolniczych) oraz w art. 37 i art. 38 ustawy o izbach rolniczych w związku z § 7 statutu Rady, stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Izb Rolniczych nr 6/2012 z 15 września 2012 r. (dalej: statut). Przepisy te definiują Radę jako podmiot zrzeszający izby rolnicze tworzące samorząd rolniczy, działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa. Do zadań Rady zaliczają zaś reprezentowanie izb przed organami państwowymi, opiniowanie projektów aktów prawnych oraz przedstawianie właściwym organom wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie.

2.2. Status prawny Rady jako organizacji zawodowej budzi wątpliwości zarówno w odniesieniu do kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego.

2.2.1. Aby spełnić kryterium podmiotowe, organizacja zawodowa winna skupiać osoby fizyczne. Krajowa Rada Izb Rolniczych – zgodnie z art. 37 oraz art. 3 ust. 3 ustawy o izbach rolniczych oraz § 1 i § 2 statutu Rady – jest podmiotem składającym się z izb wojewódzkich, w skład których wchodzi także osoby prawne, a jej członkami są prezesi tych izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci – po jednym z każdej izby. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że mający status osób prawnych członkowie Rady nie mogą, co oczywiste, wykonywać zawodu. Nabycie uprawnień zawodowych jest zdolnością cechującą wyłącznie osoby fizyczne. Tak ukształtowany skład podmiotowy Rady nie pozwala przyjąć, że jest ona zrzeszeniem osób fizycznych, a tym samym Rada nie może być uznana za organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

2.2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Izb Rolniczych nie jest także organizacją zawodową zrzeszającą osoby fizyczne, stale i w celach zarobkowych wykonujących jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód. Jak wynika z ustawy o izbach

rolniczych, o przynależności do samorządu rolniczego decyduje bycie podatnikiem podatku rolnego, w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, podatnikiem podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, oraz bycie członkiem rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zawodowy charakter organizacji wymaga, by jej członkowie wykonywali zawód, tzn. podejmowali zajęcie, którego osoba się wyuczyła i które stale wykonuje dla pieniędzy, czerpiąc z tego środki utrzymania (zob. postanowienie TK z dnia 8 października 2007 r., Tw 25/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 194). Przepisy ustawy o izbach rolniczych nie uzależniają jednak członkostwa w samorządzie rolniczym od podejmowania takich działań, wystarczające jest bowiem bycie płatnikiem wskazanych w niej podatków.

3. Niezależnie od powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpatrywanemu wnioskowi nie może zostać nadany dalszy bieg także dlatego, że sprawa, która jest przedmiotem wniosku, nie należy do zakresu działania Rady.

3.1. W myśl art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej ogólnokrajowe władze organizacji zawodowej mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). Legitymacja tych podmiotów została jednak ograniczona w jej przedmiotowym zakresie, ogólnokrajowe władze organizacji zawodowej mogą bowiem kwestionować jedynie ten akt normatywny (jego część), który dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Interpretacja pojęć sprawy oraz zakresu działania opiera się na wykładni odpowiednich postanowień Konstytucji, a przywoływane przez wnioskodawcę przepisy ustaw lub statutów mogą jedynie potwierdzać, że w rozpatrywanej sprawie kwestionowany akt normatywny (jego część) dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, ustalonym zgodnie

z postanowieniami Konstytucji. Nieprzypadkowe jest przy tym przyznanie uprawnienia do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm ogólnokrajowym organom związków zawodowych, władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Zakres podmiotowy tego przepisu ustawy zasadniczej dowodzi bowiem, że intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko tych interesów wskazanych podmiotów, „które mają pewien wspólny mianownik”. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 marca 2003 r., Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; w szczególności postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Tym samym „zakres działania” organizacji zawodowych nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii tych podmiotów, przyznanych im na mocy statutów.

3.2. Trybunał przypomina przy tym, że ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych posiadają ograniczoną legitymację wnioskową przed Trybunałem Konstytucyjnym i że uprawnione są do kwestionowania jedynie przepisów odnoszących się bezpośrednio do zawodu wykonywanego przez członków danej organizacji. W tym przypadku ochroną są objęte osoby fizyczne. Wnioskodawca kwestionuje ustawę o ochronie roślin, gdyż jego zdaniem narusza ona interesy rolników. Z tego względu dla ustalenia, czy kwestionowane przepisy mieszczą się w zakresie działania Krajowej Rady Izb Rolniczych, niezbędne jest odniesienie się do postanowień prawa łowieckiego i zbadanie ich zakresu podmiotowego.

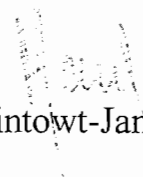
3.2.1. Przepisy prawa łowieckiego określają, że łowiectwo jest prowadzone zgodnie z podstawowymi kierunkami użytkowania terenów

rolnych, leśnych i rybackich, w warunkach stałego polepszania zwierzyńce środowiska jej bytowania. Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich, które stanowią obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej ich granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na których obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa, przy czym obwody łowieckie dzielą się na obwody łowieckie leśne i polne. Gospodarka łowiecka prowadzona jest przez dzierżawców lub zarządców. Ustawa nie zalicza do tej grupy rolników. Nie są oni wyłącznymi ani nawet głównymi adresatami tej ustawy.

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wnioskodawca domaga się ochrony właścicieli gruntów rolnych, którymi nie muszą być rolnicy. Stosunek zakresowy pojęć właściciela gruntu rolnego oraz osoby wykonującej zawód rolnika cechuje nadrzędność pierwszego z tych pojęć. Znaczy to, że każda osoba wykonująca zawód rolnika może być właścicielem gruntu rolnego, lecz nie każdy właściciel gruntu rolnego musi być osobą wykonującą zawód rolnika.

3.2.3. Normy kwestionowane przez Krajową Radę Izb Rolniczych nie odnoszą się wyłącznie do osób wykonujących zawód rolnika. Rozpatrywany wniosek ma znaczenie generalne i z tego względu należy uznać go za wykraczający poza zakres działania Krajowej Rady.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.


Maria Gintowt-Jankowicz