

Sygn. akt Tw 20/13

## POSTANOWIENIE

Warszawa, 11 sierpnia 2016 r.

### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca

Marek Zubik – sprawozdawca

Piotr Tuleja

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Krajowej Rady Izb Rolniczych,

p o s t a n a w i a:

**uwzględnić zażalenie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 12 w zw. z art. 48 pkt 3 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U.147.713, ze zm.) z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE:

1. W dniu 17 września 2013 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej także: Rada) o zbadanie zgodności art. 12 w zw. z art. 48 pkt 3, art. 15 ust. 1 i 3, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 1, art. 31 ust. 1–3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U.147.713, 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.

2. Postanowieniem z dnia 21 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że członków Krajowej Rady Izb Rolniczych – zgodnie z (m.in.) art. 37 oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U.2014.1079, ze zm.; dalej: ustawa o izbach rolniczych) wybierają wojewódzkie izby rolnicze, a mający status osób prawnych członkowie wojewódzkich izb rolniczych nie mogą, co oczywiste, wykonywać zawodu. Nabycie uprawnień zawodowych jest zdolnością cechującą wyłącznie osoby fizyczne. Tak ukształtowany skład podmiotowy Rady nie pozwalał przyjąć, że jest ona zrzeszeniem osób fizycznych, a tym samym Rada nie mogła być uznana za organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Izb Rolniczych nie jest także organizacją zawodową zrzeszającą osoby fizyczne stale i w celach zarobkowych wykonujące 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 zwrócił uwagę na to, 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 8 października 2007 r., sprawa 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.

2.3. Za odmową nadania wnioskowi dalszego biegu przemawiały również inne okoliczności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozpatrywanemu wnioskowi nie mógł zostać nadany dalszy bieg, ponieważ sprawa, która jest przedmiotem wniosku, nie należy do zakresu działania Rady. Normy kwestionowane przez Krajową Radę Izby Rolniczych nie odnosiły się wyłącznie do osób wykonujących zawód rolnika i z tego względu Trybunał uznał go za wykraczający poza zakres działania Rady.

3. Rada wniosła zażalenie na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W myśl art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywany wniosek

został wniesiony przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do wstępnej kontroli tego wniosku zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o TK z 1997 r. wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. W pierwszej części zażalenia Rada odniosła się do kryterium podmiotowego dotyczącego inicjatora kontroli konstytucyjności prawa w ramach ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej i podkreśliła, że jest organizacją skupiającą przede wszystkim osoby fizyczne i należy ją uznać za organizację zawodową, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

3.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 19 lipca 2016 r. (sprawa Tw 4/13, niepubl.) przeprowadził analizę statusu Rady. W postanowieniu tym Trybunał zauważył, że: „[w]nioskodawca, który powołuje się na uprawnienie wynikające z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, musi każdorazowo wykazać, że spełnia cechy pozwalające uznać go za jeden z podmiotów określonych w tym przepisie. Wykazanie spełniania wszystkich cech np. organizacji zawodowej, musi nastąpić już na etapie inicjatywy wszczęcia postępowania przed TK”.

Trybunał stwierdził ponadto, że „KRIR jest krajową reprezentacją izb rolniczych. Zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o izbach rolniczych oraz § 2 statutu KRIR tworzą ją prezesi wojewódzkich izb rolniczych oraz delegaci każdej

wojewódzkiej izby rolniczej. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych członkami izb są: osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym; osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe. Trybunał zauważa, że KRIR jest organizacją, której podstawowym celem ustawowym jest reprezentowanie interesów podmiotów zrzeszonych w samorząd rolniczy (art. 1 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych). Dla określenia charakteru KRIR istotne jest nawiązanie do kryterium zrzeszania się w tej organizacji. Zgodnie z powołanym uprzednio art. 1 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych kryterium tym jest bycie podatnikiem bądź posiadanie wkładu gruntowego w spółdzielni produkcyjnej. Nabycie uprawnień zawodowych i wykonywanie zawodu rolnika nie są przez to wyłącznymi czynnikami decydującymi o członkostwie w samorządzie rolniczym, w tym także w KRIR. Samorząd rolniczy zrzesza różnorakie podmioty, których cechą wspólną jest prowadzenie i czerpanie korzyści z produkcji rolnej. Koresponduje to chociażby z przykładowym wykazem zadań, które ustawodawca powierza izbom rolniczym (art. 5 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych)”.

3.2. We wskazanym postanowieniu Trybunał podkreślił także, że „charakterystyka KRIR pozwala uznać, że jest to organizacja o mieszanym statusie. Jest podmiotem zrzeszającym osoby prawne prowadzące działalność produkcyjną w rolnictwie. Jest również organizacją reprezentującą osoby fizyczne, które w ramach swojej profesji, w celach zarobkowych i dla własnego utrzymania, podejmują działania wymagające odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Mieszany status KRIR nie przekreślił zatem – sam w sobie – możliwości traktowania tego podmiotu jak organizacji zawodowej. KRIR zrzesza osoby wykonujące zawód i jest organizacją reprezentatywną dla takiej

kategorii osób. Celem i funkcją tego podmiotu jest reprezentowanie rolników oraz podejmowanie działań związanych z wykonywaniem tego zawodu. Traktowanie KRIR jako organizacji zawodowej nie przesądza jednocześnie o dopuszczalności inicjowania przez ten podmiot postępowań przed TK w każdej sprawie. Istotą legitymacji przysługującej podmiotom wymienionym m.in. w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, w tym ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych, jest ich ograniczony przedmiotowo zakres zaskarżenia. Samo spełnienie przesłanki podmiotowej, skutkujące uznaniem KRIR za organizację zawodową, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, nie oznacza zatem, że podmiot ten może skutecznie wszcząć kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego wskazanego we wniosku skierowanym do TK w badanej sprawie”.

3.3. Mając na względzie stanowisko Trybunału wyrażone w przywoływanym postanowieniu, należało przyjąć, że status Krajowej Rady Izb Rolniczych nie ma zasadniczego znaczenia dla możliwości zainicjowania przez nią kontroli konstytucyjności aktu normatywnego. W tym więc zakresie wątpliwości dotyczące ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej Trybunał rozstrzyga na korzyść Rady.

4. W drugiej części zażalenia Rada odniosła się do kryterium przedmiotowego dotyczącego inicjatora kontroli konstytucyjności prawa w ramach ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej i podkreśliła, że „ani Konstytucja, ani orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (...) nie wymagają, aby zakres norm kwestionowanych przez wnioskodawcę dotyczył wyłącznie i jedynie spraw objętych zakresem działania oraz był (...) bezpośrednio związany wyłącznie i jedynie z interesem danego wnioskodawcy (lub osób w nim zrzeszonych), do którego wnioskodawca ten został powołany”. Zdaniem Rady zrzesza ona „*de facto* (...) podmioty wykonujące działalność rolniczą odpowiadającą (...) pojęciu zawodu, zrzeszając rolników, producentów rolnych

oraz osoby prowadzące gospodarstwa rolne, reprezentując tym samym interesy całej grupy zawodowej rolników (...).”

4.1. Trybunał Konstytucyjny zbadał raz jeszcze, ochrony czyich praw domaga się wnioskodawca, kwestionując 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 prawa łowieckiego 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, i stwierdza, że argumentacja wnioskodawcy częściowo zasługuje na uwzględnienie.

4.2. Krajowa Rada Izb Rolniczych, jak wynika z art. 1 ustawy o izbach rolniczych, jest organem samorządu rolniczego działającego na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentującego interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkami samorządu rolniczego są natomiast z mocy prawa osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym; osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, a także członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

4.3. Jak wynika z przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U.2016.617; dalej: ustawa o podatku rolnym) podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami gruntów; posiadaczami samoistnymi gruntów; użytkownikami wieczystymi gruntów; posiadaczami gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na dodatkowych zasadach określonych w tej ustawie. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają przy tym grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne.

Trybunał podkreśla, że dla powstania obowiązku podatkowego podstawowe znaczenie mają fakt dysponowania gruntem (tytuł prawny może wynikać z prawa własności, posiadania samoistnego lub użytkowania wieczystego) oraz klasyfikacja gruntu, a nie rodzaj prowadzonej na nim działalności.

4.4. Trybunał zauważa przy tym, że grupa członków samorządu rolniczego jest niejednorodna, gdyż ustawa o izbach rolniczych uzależnia członkostwo w samorządzie rolniczym od bycia podatnikiem podatku rolnego, co nie musi wiązać się z faktem prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. Opodatkowanie podatkiem rolnym wynika jedynie z faktu posiadania gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne.

4.5. O różnorodności kręgu adresatów określonych w ustawie o izbach rolniczych jako podatnicy podatku rolnego świadczy to, że ustawodawca wyróżnia co najmniej dwie podgrupy tych podatników.

Przykładowo art. 6 ust.1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U.2012.803, ze zm.) stanowi o rolniku indywidualnym, za którego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo oraz spełniającą dalsze wymogi wskazane w tym przepisie.

Natomiast ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U.2016.277, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu rolników) wprowadza szerszą kategorię podmiotową, gdyż przez rolnika rozumie pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą



w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia.

4.6. Krajowa Rada Izb Rolniczych jest organem samorządu rolniczego, a zatem podmiotu, którego zdolność wnioskowa zależy od wykazania, że wnioskodawca działa na rzecz ochrony praw grupy zawodowej, której interesy reprezentuje. Jak wynika z art. 191 ust. 2 Konstytucji podmioty, o których mowa w jej art. 191 ust. 1 pkt 3–5, mogą wystąpić z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Jednoznaczne brzmienie przepisu nie pozwala na przyjęcie, że wniosek może dotyczyć aktu normatywnego, który odnosi się do sytuacji prawnej różnych adresatów prawa. Trybunał podkreśla, że ustrojodawca ukształtował legitymację procesową ogólnokrajowych organów związków zawodowych oraz ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych jako wyjątek od reguły nieograniczonej zdolności wnioskowej podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W konsekwencji art. 191 ust. 2 Konstytucji podlega wykładni zawężającej w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* (zob. postanowienie TK z 14 lipca 2014 r., sprawa Tw 13/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 208).

4.7. W ocenie Trybunału podatnicy podatku rolnego to osoby, wśród których dominującą grupą są osoby wykonujące działalność rolniczą (w tym rolnicy indywidualni i rolnicy w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), ale nie są oni jedynymi podatnikami tego podatku, gdyż do grupy tej zaliczają się także dysponenci gruntów skalsyfikowanych jako użytki rolne bez względu na to, czy prowadzą działalność rolniczą. W kontekście art. 191 ust. 2 Konstytucji należy więc zastrzec, że Rada może domagać się ochrony praw grupy zawodowej rolników, ale zdefiniowanej wyłącznie z punktu widzenia wykonywania przez te osoby działalności zawodowej rolnika, a zatem – jak stwierdził Trybunał w przywoływanym

postanowieniu z 19 lipca 2016 r. (sprawa Tw 4/13, niepubl.) – chodzi „o zajęcie wymagające odpowiedniego zasobu wiedzy i umiejętności, którego osoba wyuczyła się i które stale wykonuje, czerpiąc z tego tytułu środki utrzymania. Dotyczy to działalności realizowanej przez osoby fizyczne posiadające odpowiednie kwalifikacje (wykształcenie), niezależnie od formy i rodzaju tej działalności”. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie zawodu jest związane z działalnością jednostki, a organizacja zawodowa, zrzeszając osoby fizyczne wykonujące zawód, w realizacji swych konstytucyjnych uprawnień wynikających z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji musi działać na rzecz tych właśnie osób.

4.8. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, spośród zakwestionowanych regulacji, rolnicy są adresatami wyłącznie art. 12 w zw. z art. 48 pkt 3 i art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego. Chodzi więc o przepisy regulujące zagadnienie wysokości odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych w zależności od uprzedniej zgody posiadaczy uszkodzonych upraw lub płodów rolnych (a więc zasadniczo rolników) oraz o tę część prawa łowieckiego, w której nie przewiduje się jakiegokolwiek wpływu rolników będących właścicielami gruntów znajdujących się w obrębie obwodów łowieckich wydzierżawianych kołom łowieckim na proces wydzierżawiania.

Trybunał nie dostrzega natomiast bezpośredniego związku z uprawnieniami rolników w odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych przepisów prawa łowieckiego.

Nie wiąże się z sytuacją prawną rolników reguła, w myśl której zwierzyna pozyskana w obwodzie łowieckim zgodnie z przepisami prawa stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa i że osoby wykonujące polowanie mogą odstąpić im zwierzynę spożytkować według własnego uznania, z wyłączeniem odprzedaży. Zwierzyna ta, jako

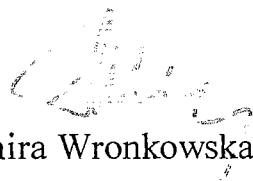
element środowiska naturalnego nie stanowi własności rolników (art. 15 ust. 1 i 3).

W zakresie działania Rady – w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji – nie mieści się również zagadnienie wyłączenia obwodów łowieckich z wydzierżawiania i przekazania ich na czas nie krótszy niż 10 lat w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny (art. 28 ust. 2).

Nie ma też wpływu na pozycję prawną rolników określenie reguł rozliczania czynszu z tytułu dzierżawy między dzierżawcami a wydzierżawiającymi, gdyż rolnicy nie są stroną tego stosunku prawnego (art. 31 ust. 1–3).

Analogiczny wniosek sformułować należy pod adresem art. 42 ust. 1 i 8 prawa łowieckiego regulujących zasady polowania. Przepisy te określają relację między osobami wykonującymi polowanie a dzierżawcami lub zarządcami obwodów łowieckich.

4.9. Wziąwszy pod uwagę stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w postanowieniu z 19 lipca 2016 r. oraz zważywszy na zakres zaskarżenia, należało dojść do wniosku, że Rada może domagać się ochrony praw rolników względem art. 12 w zw. z art. 48 pkt 3 i art. 29 ust. 1 prawa łowieckiego, gdyż przepisy te dotyczą również tej grupy zawodowej. Stąd, na podstawie art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał postanowił jak w sentencji.



Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz



Marek Zubik



Piotr Tuleja