



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Pozycja 484

## POSTANOWIENIE z dnia 6 lutego 2014 r. Sygn. akt Tw 4/13

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński,

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

- 1) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. Nr 137, poz. 1300, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 23a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 23 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. Nr 137, poz. 1300, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 23c ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 23 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. Nr 137, poz. 1300, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47, art. 50 i art. 64 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

W dniu 23 stycznia 2013 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych o zbadanie zgodności: art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. Nr 137, poz. 1300, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie prawnej odmian roślin) z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji; art. 23a ust. 1 i 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji; art. 23c ust. 1, 3 i 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47, art. 50 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: 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 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: 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 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 prawnej odmian 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 art. 23 ust. 1, art. 23a ust. 1 i 4 oraz art. 23c ust. 1, 3 i 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin i zbadanie ich zakresu podmiotowego.

3.2.1. Każdy z zaskarżonych przepisów ustawy jest adresowany do posiadaczy gruntów rolnych. Gruntami tymi, jak wynika z art. 2 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16 poz. 78, ze zm.), są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; grunty znajdujące się pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi; grunty służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; grunty znajdujące się pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; grunty pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; grunty znajdujące się pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; grunty torfowisk i oczek wodnych; znajdujące się pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

3.2.2. Kwestionowana ustawa nie odnosi się natomiast wprost do rolników, którymi – zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.) – są osoby fizyczne będące właścicielami, użytkownikami wieczystymi, samoistnymi posiadaczami lub dzierżawcami nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadające kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej 5 lat zamieszkałe w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzące przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

3.3. Do kręgu adresatów określonych według cech generalnych ustawodawca zaliczył posiadaczy (zarówno samoistnych, jak i zależnych). Posiadaczem samoistnym jest ten, kto faktycznie włada rzeczą jak właściciel. Posiadaczem zależnym jest natomiast osoba faktycznie władająca rzeczą jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Z powyższych ustaleń wynika, że posiadaczem gruntu nie musi być rolnik. Po pierwsze dlatego, że stosunek zakresowy pojęć posiadacza gruntu rolnego oraz osoby wykonującej zawód rolnika, cechuje nadrzędność pierwszego z tych pojęć. Znaczy to, że każda osoba wykonująca zawód rolnika jest posiadaczem gruntu rolnego, lecz nie każdy posiadacz gruntu rolnego musi być osobą wykonującą zawód rolnika. Po drugie dlatego, że rolnik jako właściciel nieruchomości rolnej może ją oddać w posiadanie zależne nierolnikowi. Zakres normy kwestionowanej przez Krajową Radę Izb Rolniczych nie jest zatem zawężony wyłącznie do osób wykonujących zawód rolnika. Ma on znaczenie generalne i z tego względu należy uznać go za wykraczający poza zakres działania Krajowej Rady Izb Rolniczych.

4. Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę na oczywistą bezzasadność niektórych zarzutów wniosku.

4.1. Wnioskodawca domaga się stwierdzenia, że art. 23a ust. 1 i 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nakłada na posiadaczy gruntów rolnych obowiązek udzielania informacji dotyczących ich działalności w gospodarstwie rolnym, w tym udostępniania dokumentów, oraz w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, że do zaktualizowania się wyżej wymienionych obowiązków wystarczający jest wniosek hodowcy lub organizacji hodowców.

4.2. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał m.in. art. 47 i art. 51 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreśla, że kwestionowany art. 23a ust. 1 i 4 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin nie odnosi się do życia prywatnego posiadacza gruntu, dotyczy natomiast prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Tymczasem na prawo do prywatności składają się zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, których wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej. Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako prawo do pozostawienia w spokoju. Prawo do prywatności nie dotyczy więc działalności zawodowej jednostki (zob. orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23). Z analogicznych powodów nieadekwatny treściowo w rozpoznawanej sprawie jest art. 51 ust. 1 Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny jest świadom konstytucyjnego statusu organizacji społeczno-zawodowych rolników, którym Rzeczpospolita Polska zapewnia zarówno wolność tworzenia, jak i wolność działania (art. 12 i art. 59 Konstytucji). W rozpatrywanej sprawie, Trybunał uznał jednak, że wniosek Krajowej Rady Izb Rolniczych nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w ustawie o TK ze względu na brak zdolności skargowej Rady oraz z uwagi na to, że sprawa, która jest przedmiotem wniosku, nie należy do zakresu działania Rady.

Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że badanie legitymacji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ogranicza się wyłącznie do konkretnego wniosku, który inicjuje rozpoznanie wstępne. Oznacza to, że wynik tej analizy zależy w danym przypadku od okoliczności rozpatrywanej sprawy (zob. postanowienia TK z 19 lipca 2011 r., Tw 3/11, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 284 oraz 12 stycznia 2012 r., Tw 22/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 2).

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