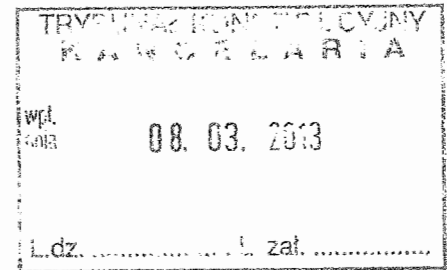




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 marca 2013 r.

Sygn. akt P 40/12  
BAS-WPTK-2926/12



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2012 r. (sygn. akt K 40/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku odrzucenia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania ze względu na brak możliwości poddania kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu wykładni w zgodzie z Konstytucją, wnoszę o stwierdzenie, że art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (t.j. Dz. U. z 2012, poz. 86), w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych w sytuacji istnienia między nimi ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnego gospodarstwa rolnego, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 18 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd pytający) w pytaniu prawnym z 26 lipca 2012 r. zarzucił niekonstytucyjność art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 86; dalej: ustawa o ewidencji lub u.k.s.e.), który stanowi: „W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę”.

W opinii sądu pytającego, art. 12 ust. 4 u.k.s.e., „[W] zakresie w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych”, jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji (pytanie prawne, s. 1).

Zaskarżona ustawa określa zasady tworzenia i przeznaczenia krajowego systemu ewidencji rolnej (art. 1 u.k.s.e.), którego obowiązek prowadzenia spoczywa na Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR, Agencja). Składa się on z ewidencji producentów; ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (art. 4 u.k.s.e.). Każdy podmiot ujęty w ewidencji otrzymuje tzw. numer identyfikacyjny (art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 8 pkt 1 u.k.s.e.). Wnioskodawcy wpisanemu do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadaje się jeden numer identyfikacyjny (art. 12 u.k.s.e.). W przypadku producentów rolnych pozostających w związku małżeńskim nadaje się numer identyfikacyjny tylko jednemu małżonkowi za pisemną zgodą współmałżonka.

## II. Zarzuty sądu pytającego

W opinii NSA zakwestionowany przepis narusza art. 2, art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Powołane jako wzorce kontroli przepisy Konstytucji są źródłem normatywnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, zasady przyzwoitej legislacji, zasady ochrony rodziny oraz zasady równości wobec prawa.

Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis „[U]niemożliwia nadanie obu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i posiadania oraz prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych” (pytanie prawne, s. 6). NSA dodaje, że „[U]zyskanie numeru identyfikacyjnego jest warunkiem *sine qua non* w procesie ubiegania się o płatności kierowane przez Unię Europejską i RP do beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej” (pytanie prawne, s. 6).

W tym stanie rzeczy art. 12 ust. 4. u.k.s.e. jest niespójny z rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi na gruncie prawa rodzinnego, co stanowi swoistą pułapkę zastawioną przez prawo na obywatela (pytanie prawne, s. 8). „Polega ona na tym, że realizacja przyznanego małżonkom prawa do ustanowienia rozdzielności majątkowej (lub ograniczenia wspólności ustawowej) spotyka się ze swego rodzaju sankcją, jaką jest brak możliwości uzyskania osobnych numerów identyfikacyjnych, co – z uwagi na warunki ubiegania się o środki finansowe (m.in. unijne) – znacznie ogranicza (a w obecnych warunkach *de facto* wyklucza) możliwość prowadzenia samodzielnej działalności rolniczej przez oboje małżonków” (pytanie prawne, s. 9). Ponadto, „NSA jest zdania, że zgodnie z zasadą poprawnej legislacji proces prawotwórczy powinien opierać się na rzetelnym zidentyfikowaniu kontekstu normatywnego nowo tworzonych przepisów. W szczególności ustawodawca tworząc przepisy powinien uwzględnić uwarunkowania systemowe, w jakich funkcjonuje dana instytucja prawna. Nie może konstruować norm, które ignorują rzeczywistość społeczną i prawną” (pytanie prawne, s. 12). Tym samym, zaskarżony przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji.

NSA zauważa, że w świetle zaskarżonego przepisu „Niezawarcie małżeństwa lub jego rozwiązanie jest z określonych powodów bardziej opłacalne (...) Pozostawanie w związku małżeńskim wiąże się bowiem z tym, że prawo do

uzyskania numeru ewidencyjnego przysługuje wyłącznie jednemu z małżonków. Możliwości, jakie daje posiadanie takiego numeru – w szczególności perspektywa przyznania środków finansowych, są po stronie tylko jednego z małżonków, tj. tego, któremu nadano numer identyfikacyjny. Natomiast te same osoby – jeżeli nie tworzą małżeństwa – są uprawnione do otrzymania osobnych numerów identyfikacyjnych, dzięki czemu każda z tych osób może być beneficjentem środków finansowych na prowadzenie działalności rolniczej. W przekonaniu NSA taka sytuacja (...) zagraża trwałości więzi pomiędzy małżonkami i może skłaniać osoby (...) do rozwiązania małżeństwa” (pytanie prawne, s. 12 i 13). Z tych przyczyn art. 12 ust. 4 u.k.s.e. jest niezgodny z art. 18 Konstytucji.

W opinii NSA zaskarżony przepis prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów podobnych. Kryterium tego różnicowania stanowi stan cywilny, który nie ma znaczenia z punktu widzenia normowanej materii. Zdaniem sądu pytającego, różnicowanie nie spełnia wymogu relewantności (pytanie prawne, s. 14). Zaskarżona regulacja nie spełnia także kryterium proporcjonalności. Nadto, „[Z]różnicowanie wprowadzone zaskarżonym przepisem jest niesprawiedliwe i nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony jakiegokolwiek wartości, zasady czy normy konstytucyjnej” (pytanie prawne, s. 15). Sąd pytający zauważa także, że „[A]rt. 18 Konstytucji bezwzględnie wyklucza dopuszczalność wprowadzania regulacji pogarszających sytuację prawną podmiotów prawa wyłącznie z powodu faktu pozostawania w związku małżeńskim” (pytanie prawne, s. 17). Tym samym, art. 12 ust. 4 u.k.s.e. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Pytanie prawne zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym.

M K. i A K. pozostają w związku z małżeńskim, którego ustrój majątkowy od 1996 roku oparty jest na rozdzielności majątkowej. W skład majątku odrębnego M K. wchodzi gospodarstwo rolne. W dniu lutego 2004 r. złożyła ona w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w I wniosek o dokonanie wpisu do ewidencji producentów rolnych. Następnie została

ujęta w powyższej ewidencji z własnym indywidualnie oznaczonym numerem identyfikacyjnym. Również A K. ujawniony został w ewidencji producentów rolnych i otrzymał własny numer identyfikacyjny.

Na mocy decyzji z września 2010 r., kierownik ARiMR anulował numer nadany M K, odmówił jej także wpisu do ewidencji producentów rolnych i nie przyznał nowego numeru identyfikacyjnego. W uzasadnieniu decyzji powołał się na art. 12 ust. 4 u.k.s.e., z którego wynika, iż nadanie odrębnych numerów identyfikacyjnych małżonkom jest niedopuszczalne. Dyrektor W

Oddziału Regionalnego ARiMR utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. M K. odwołała się od tej decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O , który nie podzielił zarzutów zawartych w skardze. W konsekwencji, M K. wniosła skargę kasacyjną do NSA.

2. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie prawne musi spełniać łącznie trzy przesłanki, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność

między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

3. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „Ustalając relewancję pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia istnienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i powinno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; por. także wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). „Jest to powinność sądu wynikająca z art. 8 Konstytucji; dokonywanie interpretacji prawa budzącego wątpliwości lub niejasnego, poprzez odczytanie normy przez pryzmat norm i aksjologii konstytucyjnej jest postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy” (tak TK w postanowieniu z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). W przypadku, gdy skład orzekający sądu pytającego ma wątpliwości co do zgodności z prawem dokonanej wykładni prokonstytucyjnej, powinien wykorzystać istniejące mechanizmy nadzoru judykacyjnego i zwrócić się ze stosownym wnioskiem do SN albo NSA (zob.

M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 215).

Sąd pytający jest zwolniony od poszukiwania wykładni zgodnej z Konstytucją w sytuacji, gdy istnieje utrwalona, jednolita praktyka stosowania prawa, poparta orzecznictwem najwyższych organów sądowych, interpretująca dany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją. Przyjmuje się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności. Natomiast, jeżeli praktyka stosowania danego przepisu nie jest na tyle jednolita, aby można było mówić o jego ukształtowanym rozumieniu, sąd orzekający powinien w pierwszej kolejności rozważyć wykorzystanie instrumentów nadzoru judykacyjnego (zob. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 213 i n. zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 8 maja 2000 r., sygn. akt Sk 22/99).

3.1. W ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełnia wymogu relewantności, ponieważ podniesione wątpliwości konstytucyjne mogą zostać usunięte w drodze wykładni. Ewentualne wątpliwości sądu pytającego, czy dopuszczalna jest taka interpretacja art. 12 ust. 4 u.k.s.e., która doprowadzi do zgodności wyrażonej w tym przepisie normy z Konstytucją (szerzej zob. pkt III 3.2), powinny być w pierwszej kolejności zostać przedstawione do rozstrzygnięcia w trybie nadzoru judykacyjnego powiększonemu składowi NSA (art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. z 2012, poz. 270; zob. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02).

W orzecznictwie NSA dominuje stanowisko, w myśl którego jedyną przesłanką zastosowania art. 12 ust. 4 u.k.s.e. jest obiektywna okoliczność pozostawania w związku małżeńskim. Tylko jeden z małżonków może być umieszczony w ewidencji i tylko jeden z małżonków może posiadać numer identyfikacyjny. Sam fakt zawarcia małżeństwa rodzi bezwzględny nakaz uzyskania zgody współmałżonka na wpis do ewidencji oraz uzyskanie numeru identyfikacyjnego. Nie jest przy tym istotne, czy małżonkowie pozostają w ustroju wspólności, czy też rozdzielności majątkowej. Ustawodawca nie różnicuje zatem małżeństw z punktu widzenia reżimu majątkowego, a określony ustrój majątkowy nie jest przesłanką wpisu do ewidencji. Nie jest ważne, czy małżonkowie prowadzą

gospodarstwo (gospodarstwa) wspólnie, czy oddzielnie, ani też czy pozostają w separacji. Nie ma także znaczenia, czy współmałżonek posiada tytuł prawny do gospodarstwa rolnego. Znamienny dla stanowiska NSA jest pogląd, zgodnie z którym przepis art. 12 ust. 4 u.k.s.e. obliguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu małżonkowi bez względu na małżeński ustrój majątkowy. Posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego przez drugiego małżonka nie uprawnia do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego (zob. wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 23/09, a także wyrok NSA z 16 września 2010 r., sygn. akt II GSK 769/09). „Przepis art. 12 ust. 4 omawianej ustawy nie odwołuje się w swojej regulacji do stosunków majątkowych istniejących między małżonkami. Ustawodawca tych kwestii nie objął treścią normy wynikającej z art. 12 ust. 4, ponieważ zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Gospodarstwo rodzinne w zamyśle ustawodawcy winno stanowić jeden organizm ekonomiczny, utrzymywany pracą małżonków oraz ich rodziny zamieszkujących w tym gospodarstwie. Kwestie własnościowe w pojęciu gospodarstwa rodzinnego odgrywają wtórną rolę. Nie ma gospodarstwa rodzinnego bez istnienia związku małżeńskiego, ponieważ nie ma rodziny rolnika bez zawarcia związku małżeńskiego w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego” (zob. wyrok NSA z 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1092/08; zob. też wyroki NSA z: 16 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1024/11; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 94/10; 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 23/09; a także np. wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 2257/10; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1370/10).

Z kolei wojewódzkie sądy administracyjne z zaskarżonego przepisu wywodzą normę niebudzącą wątpliwości konstytucyjnych, które podniósł sąd pytający. W jednym z postępowań wojewódzki sąd administracyjny skonstatował, że: „W przedmiotowej sprawie organy orzekające zastosowały wprost przepis art. 12 ust. 4 cyt. ustawy, stosując wykładnię literalną tego przepisu. Przepis ten funkcjonuje jednak w ramach większej usystematyzowanej grupy przepisów, jaką jest ustawa i szerzej cały system prawa. Z tego powodu w przedmiotowej sprawie, zdaniem Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę, należało zastosować wykładnię funkcjonalną i systemową tego przepisu, wykładnię uwzględniającą regulację dotyczącą



stosunków majątkowych małżonków zawartą w ustawie z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U Nr 9, poz. 59 ze zm.). Z definicji rozdzielności majątkowej wynika bowiem, że w razie jej umownego ustanowienia każdy z małżonków zarządza swoim majątkiem samodzielnie (art. 51 i art. 51<sup>1</sup> KRO). Tak więc w razie obowiązywania w małżeństwie rozdzielności majątkowej małżeńskiej, funkcjonują dwa odrębne majątki, które nie są ze sobą powiązane funkcjonalnie (nie ma między nimi żadnego połączenia w zakresie wspólnej odpowiedzialności majątkowej). Na tej podstawie Sąd przyjął, że celowe będzie potraktowanie małżonków pozostających w rozdzielności majątkowej małżeńskiej (która została urządzona w trakcie trwania małżeństwa, ale małżonkowie zadysponowali majątkiem, którego dorobili się w trakcie trwania wspólności małżeńskiej majątkowej), jako dwóch producentów rolnych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie producentów (...), bowiem każde z małżonków, co pozostaje poza sporem, jest posiadaczem gospodarstwa rolnego zgodnie z definicją z art. 3 ust 1 ustawy, a poprzez ustanowienie rozdzielności majątkowej małżeńskiej, żadne z małżonków nie jest posiadaczem nieruchomości należących do drugiego z nich. Z powyższego wynika, że regulacja art. 12 ust 4 ustawy odnosi się do małżonków, między którymi funkcjonuje wspólność majątkowa małżeńska, natomiast w przypadku rozdzielności majątkowej każde z małżonków należy traktować jako odrębny, niezależny podmiot – producenta rolnego” (zob. wyrok WSA w Łodzi z 25 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 1011/06; wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 250/08). „Przepis art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r., nr 10, poz. 76 ze zm.) należy odczytywać w ten sposób, iż w przypadku «[M]ałżonków będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego» oraz «podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego» nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Celem tej regulacji jest bowiem zapobieżenie sytuacjom, w których w odniesieniu do tego samego gospodarstwa rolnego będącego we współposiadaniu małżonków lub innych podmiotów nadano by numer identyfikacyjny więcej niż jednej osobie” (tak wyrok WSA w Gdańsku z 13 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 498/09). „Należy podkreślić, iż (...) przepis art. 12 ust. 4 ustawy, funkcjonuje w ramach większej

usystematyzowanej grupy przepisów, jaką jest sama ustawa i szerzej cały system prawa. Należało zatem zastosować wykładnię funkcjonalną i systemową omawianego przepisu, uwzględniając także regulację dotyczącą pozostawania małżonków w separacji, stosownie do treści przepisów k.r.i o. (...) Skoro z przepisu art. 12 ust.4 ustawy wynika, że małżonek po uzyskaniu rozwodu może się ubiegać o wpis do ewidencji producentów rolnych i o nadanie numeru identyfikacyjnego, to w świetle unormowania art. 61 § 1 k.r.io., takie samo uprawnienie przysługiwać będzie małżonkowi po orzeczeniu separacji” (zob. wyrok WSA w Łodzi z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1418/10). Już na marginesie warto odnotować, że podobna wykładnia była stosowana w praktyce Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa po wejściu w życie ustawy o krajowym systemie ewidencji.

3.2. Naczelny Sąd Administracyjny, ustalając treść art. 12 ust. 4 u.k.s.e., kierował się zasadą pierwszeństwa wykładni językowej, nie dostrzegając istotnych okoliczności przemawiających za odstępieniem od niej (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72 i n.). „Zasada pierwszeństwa wykładni językowej dopuszcza odstępstwa od wyniku jej zastosowania, ale wówczas, gdy wynik ten prowadzi albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji. Nie zawsze więc zachodzi konieczność posłużenia się kolejno wszystkimi rodzajami wykładni; nie ma w szczególności potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe wówczas, gdy już po zastosowaniu dyrektyw językowych albo językowych i systemowych uda się uzyskać prawidłowy wynik wykładni, tj. ustalić właściwe znaczenie interpretowanej normy (...). Innymi słowy odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej (...)” (zob. wyrok NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 201/12). W analizowanym przypadku można dostrzec ważne racje uzasadniające, zdaniem Sejmu, odejście od językowego znaczenia normy zawartej w art. 12 ust. 4 u.k.s.e. (zob. wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 250/08; wyrok WSA w Łodzi z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1418/10).

Po pierwsze, NSA pominął inne, ważne dla przedmiotowej sprawy, postanowienia ustawy o krajowym systemie ewidencji. System składa się z ewidencji producentów rolnych i ewidencji gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.k.s.e., przez gospodarstwo rolne rozumie się wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu. Natomiast producentem rolnym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca: a) posiadaczem gospodarstwa rolnego lub b) rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r., str. 16, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 73/2009), lub c) posiadaczem zwierzęcia (art. 3 pkt 3 u.k.s.e.). Z powyższego wynika, iż istotnym elementem definicji gospodarstwa rolnego – z punktu widzenia przepisów art. 3 pkt.1 i pkt 3 u.k.s.e. – jest fakt posiadania nieruchomości rolnych przez daną osobę. Oznacza to, że w ewidencji producentów rolnych umieszcza się posiadacza gospodarstwa rolnego. Z przepisem tym koresponduje art. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach), w myśl którego rolnikowi przysługuje płatność obszarowa na będące w jego posiadaniu grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa pod warunkiem posiadania numeru identyfikacyjnego. W każdej z przywołanych ustaw prawodawca posługuje się pojęciem posiadania w znaczeniu cywilnoprawnym. Chodzi więc o faktyczne i rzeczywiste władanie gruntami rolnymi (zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 137 i n.; zob. też wyroki NSA z: 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 53/07 i 16 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 177/06). W nauce prawa rolnego wskazuje się, że ustawodawca nie precyzuje tytułów prawnych objęcia takiego gospodarstwa (nieruchomości) w posiadanie. „Należy przyjąć, iż chodzić będzie zarówno o posiadacza samoistnego (art. 336 *in princ.* k.c.), jak i posiadacza zależnego (art. 336 *in fine* k.c.), ale nie będzie [to – uwaga własna] już dzierżyciel, a więc osoba, która nieruchomością włada za kogo innego (art. 338 k.c.)” (zob. A. Oleszko,

*Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 203). Posiadaczem samoistnym jest ten, kto włada rzeczą jak właściciel, a więc używa rzeczy, pobiera z niej pożytki lub inne dochody, dokonuje dyspozycji faktycznych (zob. P. Machnikowski, *System prawa prywatnego*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, t. III, s. 6). Natomiast posiadaniem zależnym jest zwykle władztwo nad rzeczą, wywodzące się ze stosunku prawnego, który daje posiadaczowi pewne, ściśle określone uprawnienia do rzeczy (*ibidem*, s. 7). W doktrynie prawa rolnego podnosi się, że obowiązek utrzymywania gruntów rolnych zgodnie z odpowiednimi standardami powoduje, iż w przypadku art. 7 ustawy o płatnościach mamy do czynienia z rodzajem posiadania kwalifikowanego, polegającego na ciągłym i faktycznym rolniczym wykorzystaniu gruntu (zob. D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011, s. 409). Posiadanie jest więc kategorią ściśle związaną z władztwem faktycznym nad rzeczą, a w analizowanym przypadku odnosi się do nieruchomości rolnych, bądź w szerszym znaczeniu – do gospodarstwa rolnego (por. art. 3 u.k.s.e.). W nauce prawa cywilnego zdania na temat możliwości posiadania gospodarstwa jako zbioru rzeczy lub praw są podzielone (zob. P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 30).

W myśl art. 7 u.k.s.e. „Ewidencja producentów zawiera: 1) imię i nazwisko albo nazwę producenta, określenie jego miejsca zamieszkania i adres albo określenie siedziby i adres, a w przypadku osoby fizycznej również numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL), z zastrzeżeniem ust. 3; 2) numer identyfikacyjny, o którym mowa w art. 12; 3) numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), jeżeli numer taki został nadany; 4) numer identyfikacji podatkowej (NIP); 5) imię i nazwisko oraz określenie miejsca zamieszkania i adres pełnomocnika, jeżeli został ustanowiony, albo osoby uprawnionej do reprezentacji, wraz z numerem identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numerem ewidencyjnym powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (PESEL), z zastrzeżeniem ust. 3; 6) numer rachunku bankowego producenta lub osoby, o której mowa w pkt 5”. Wpisu producenta rolnego do ewidencji dokonuje się na jego wniosek złożony do kierownika biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy, na formularzu opracowanym i udostępnionym przez Agencję (art. 11 u.k.s.e.). Jednocześnie z wpisem do

ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny, który jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego (art. 12 ust. 1 i 2 u.k.s.e.).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż każdy posiadacz gospodarstwa rolnego (nieruchomości rolnych) ma prawo żądać wpisu do ewidencji producentów. W tym kontekście zaskarżony przepis, w ocenie Sejmu, pełni funkcję porządkującą, bowiem rozstrzyga kwestię przyznania numeru identyfikacyjnego w sytuacji zbiegu tytułów i podmiotów uprawnionych do ujawnienia w ewidencji (zob. też art. 12 ust. 3 i ust. 5 u.k.s.e.). W takich okolicznościach konieczne jest posłużenie się regułami wyłączającymi posiadanie kilku numerów identyfikacyjnych przez ten sam podmiot lub posiadanie numerów identyfikacyjnych przez kilka podmiotów z tego samego tytułu. Zbieg tytułów rozstrzyga art. 12 ust. 3 zaskarżonej ustawy w ten sposób, iż wnioskodawcy podlegającemu wpisowi do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Natomiast art. 12 ust. 5 u.k.s.e. przewiduje, iż w przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów, działających w formie spółki cywilnej, nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. Również zaskarżony art. 12 ust. 4 u.k.s.e. zawiera normę rozstrzygającą zbieg podmiotów uprawnionych do numeru z tego samego tytułu. W przypadku współposiadaczy gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny przyznaje się współposiadaczowi, co do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Ta sama reguła powinna, zdaniem Sejmu, odnosić się do małżonków wspólnie posiadających gospodarstwo rolne. Wprawdzie z brzmienia art. 12 ust. 4 u.k.s.e. nie wynika wprost, iż ma on zastosowanie wobec tych małżonków, którzy razem sprawują władztwo faktyczne nad gospodarstwem rolnym. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, iż adresatami zaskarżonego przepisu są – łącznie potraktowani – małżonkowie oraz (inni) współposiadacze. Wobec tych dwóch kategorii adresatów, ustawodawca jednakowo unormował kwestię nabycia numeru identyfikacyjnego. Taki stan rzeczy wskazuje, iż dla ustawodawcy obie kategorie adresatów są podmiotami podobnymi. Podobieństwo między nimi zachodzi przy założeniu, że małżonkowie razem sprawują władztwo faktyczne nad gospodarstwem rolnym. Z taką wykładnią art. 12 ust. 4

u.k.s.e. korespondują poglądy doktryny prawa rolnego. „Jeśli gospodarstwo rolne jest przedmiotem współposiadania małżonków lub innych podmiotów (...), nadaje się jeden numer tej osobie, co do którego wyrażona została na piśmie zgoda przez pozostałych” (A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 209).

Po drugie, wykładnia art. 12 ust. 4 u.k.s.e. powinna uwzględniać regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.; dalej: k.r.o.). W myśl art. 51 k.r.o., w razie umownego ustanowienia rozdzielności majątkowej, każdy z małżonków zachowuje zarówno majątek nabyty przed zawarciem umowy, jak i majątek nabyty później. Każdy z małżonków zarządza swoim majątkiem samodzielnie (art. 51 k.r.o.). „W ustroju rozdzielności majątkowej nie ma majątku wspólnego, lecz są majątki osobiste każdego z małżonków. Do małżonków pozostających w rozdzielności majątkowej mogą więc być odpowiednio stosowane przepisy o wspólności ustawowej tylko wtedy, gdy tak stanowi szczególny przepis prawa” (zob. J. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 511). W sytuacji rozdzielności majątkowej „[J]edno z małżonków nie jest uprawnione do współposiadania rzeczy należących do majątku współmałżonka ani do korzystania z tych rzeczy” (M. Sychowicz, *op. cit.*, s. 328). Nadto, każdy z małżonków zarządza samodzielnie swoim majątkiem (art. 51<sup>1</sup> k.r.o), co oznacza, że na dokonanie czynności zarządu niepotrzebna jest zgoda współmałżonka, ani też współmałżonek nie może sprzeciwiać się dokonaniu takich czynności (zob. M. Sychowicz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2011, s. 328. Zob. też G. Jędrejek, *Intercyzy. Pojęcie. Treść. Dochodzenie roszczeń*, Warszawa 2010, s. 109). A zatem w przypadku rozdzielności majątkowej i prowadzenia dwóch odrębnych gospodarstw rolnych, zgoda, o której mowa w art. 12 ust. 4 u.k.s.e., nie powinna być wymagana.

Po trzecie, przyjęcie tezy, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. rozstrzyga kwestię zbiegu tytułów uprawniających do ujawnienia producentów rolnych w ewidencji, jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawa. W przeciwnym przypadku bez znaczenia prawnego – na gruncie prawa rolnego – byłaby instytucja separacji małżonków. O ile w przypadku umownej rozdzielności majątkowej nadal trwa wspólnota małżeńska i małżonkowie prowadzą wspólne gospodarstwo domowe,

o tyle w przypadku separacji – zostaje ona uchylona. Co do zasady, orzeczenie separacji ma skutki takie, jak rozwiązanie małżeństwa przez rozwód, chyba że ustawa stanowi inaczej. Skutkami separacji zachowującymi więź małżeńską są: niemożność zawarcia małżeństwa, obowiązek zachowania wierności, niemożność zmiany nazwiska w trybie art. 59 k.r.o. (zob. J. Ignaczewski, *Rozwód i separacja*, Warszawa 2010, s. 157). Skutkiem separacji podobnym do tego, jaki wywołuje rozwiązanie małżeństwa przez rozwód, jest powstanie przymusowej rozdzielności majątkowej (art. 54 § 1 k.r.o.) i możliwość podziału majątku wspólnego (zob. *ibidem*, s. 155). „Rozdzielność powstała na skutek uprawomocnienia się orzeczenia o separacji staje się skuteczna *erga omnes* (...). Z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o separacji możemy wyróżnić trzy masy majątkowe, a mianowicie: majątek odrębny żony, majątek odrębny męża i majątek wspólny małżonków powstały do momentu uprawomocnienia się orzeczenia separacyjnego, jeśli istniała między nimi wspólność ustawowa. Majątek wspólny staje się przedmiotem współwłasności obojga małżonków. W myśl art. 43 §1 k.r.o. udziały te zasadniczo są równe, choć mogą od tej reguły istnieć wyjątki. Prawa majątkowe nabyte przez każdego z małżonków w czasie trwania separacji należą do ich majątków odrębnych, którym małżonek może zarządzać i rozporządzać” (zob. P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, s. 239). W świetle prawa prywatnego, zgoda separowanego małżonka na dokonanie czynności wpisu do ewidencji producentów rolnych i na uzyskanie numeru identyfikacyjnego jest więc niepotrzebna, jeśli gospodarstwo rolne wchodzi w skład majątku odrębnego drugiego małżonka. Wydaje się także, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. nie powinien mieć zastosowania do małżonków pozostających w separacji ze względów społecznych. W obliczu trwałego konfliktu w małżeństwie i ustania więzi małżeńskich uzyskanie takiej zgody będzie trudne, a w szczególnych przypadkach będzie wymagało przeprowadzenia postępowania sądowego. Dlatego wymóg uzyskania zgody na uzyskanie numeru identyfikacyjnego, w sytuacji prowadzenia odrębnego gospodarstwa przez małżonka pozostającego w separacji, jest także nieuzasadniony (zob. wyrok WSA w Łodzi z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1418/10; por. jednak wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 886/11).

Na zakończenie Sejm pragnie przedstawić jeszcze jeden argument przemawiający na rzecz tezy, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. zawiera normę rozstrzygającą zbieg tytułów do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Posiadanie numeru identyfikacyjnego jest warunkiem *sine qua non* nabycia jednolitej płatności obszarowej. Według dominującego stanowiska, płatności mają charakter administracyjnoprawny. „[S]ą uprawnieniem, którego źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich przyznania – przepisy administracyjne. Stosunek łączący Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz rolnika nie charakteryzuje się równorzędnością podmiotów, gdyż to Agencja w drodze decyzji administracyjnej władczo kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając o przyznaniu płatności lub odmowie jej przyznania. Zasadniczo płatności nie mogą być również przedmiotem obrotu” (zob. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10, s. 92 i podana tam literatura). Podstawową funkcją płatności jest wsparcie socjalne o charakterze finansowym (*ibidem*, s. 98). Służy ono bezpośrednio zwiększeniu dochodu rolnika, bowiem jednym z zasadniczych założeń europejskiej polityki rolnej jest stopniowe zrównanie dochodów osób pracujących w rolnictwie z innymi grupami zawodowymi (*ibidem*, s. 98). Oznacza to, że jednolita płatność obszarowa jest w istocie dochodem, jaki przynosi posiadanie gospodarstwa (nieruchomości rolnej). W przypadku wspólności majątkowej i przy założeniu posiadania gospodarstwa rolnego przez obojga małżonków, dopłaty wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków. Ta uwaga jest aktualna także wtedy, gdy gospodarstwo rolne stanowi osobisty majątek jednego ze współmałżonków, bowiem w myśl art. 31 § 2 k.r.o. do majątku wspólnego należą dochody z majątku osobistego każdego z małżonków. Inaczej rzecz wygląda w przypadku rozdzielności majątkowej; wówczas jednolita płatność obszarowa stanowi wyłączny dochód małżonka posiadającego grunty rolne w ramach majątku odrębnego. Jednak nabycie numeru przez jednego małżonka uniemożliwia samodzielne ubieganie się o dopłaty przez drugiego małżonka. Z wyjaśnień dyrektora ARiMR wynika, iż w takim przypadku małżonek, któremu nadano numer identyfikacyjny, może wystąpić także o dopłaty z tytułu posiadanych nieruchomości rolnej przez drugiego małżonka (zob. pkt IV. 2



stanowiska) Dopłaty są przyznawane wnioskodawcy na mocy decyzji administracyjnej, jednak: „Kwestie rozliczeń pomiędzy małżonkami i współposiadaczami uzyskanych w ten sposób należności pozostają poza sferą rozstrzyganą w decyzji o przyznaniu płatności” (zob. uchwała NSA z 30 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 2/12). Z tych właśnie względów numer identyfikacyjny powinien przysługiwać każdemu z małżonków, co jest warunkiem koniecznym do czerpania dochodów z posiadanego majątku odrębnego i korzystania z uprawnień, jakie wynikają z prawa rolnego. Pożądany stan rzeczy jest możliwy do osiągnięcia na gruncie aktualnego stanu prawnego, jednakże przy założeniu, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. ma zastosowanie do małżonków prowadzących wspólnie gospodarstwo rolne (współposiadających nieruchomości rolne).

3.3. Mając powyższe na uwadze, Sejm pragnie podkreślić, że pojęcie „małżeństwo” jest pojęciem z zakresu prawa prywatnego. Desygnatem tego pojęcia jest także majątkowy ustrój małżeński. Ze względu na spójność systemu prawa, cywilnoprawne pojmowanie „małżeństwa” nie może być obojętne dla działania organów państwa i nie może być irrelevantne z punktu widzenia prawa publicznego. Konstrukcja małżeństwa przyjęta w k.r.o. stanowi model materialnoprawny, zintegrowany z całym systemem prawnym, z różnymi gałęziami prawa (zob. K. Piasecki, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16). Dlatego też należy przyjąć, iż zaskarżony przepis rozstrzyga o zbiegu tytułów do numeru identyfikacyjnego i ma zastosowanie tylko do małżonków, którzy prowadzą razem gospodarstwo rolne (współposiadają nieruchomości rolne).

Skoro wątpliwości sądu pytającego mogą zostać usunięte w drodze wykładni, to wydanie wyroku przez Trybunał jest niedopuszczalne, bowiem nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Wobec tego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Sejmu o umorzenie postępowania, należy przeprowadzić kontrolę konstytucyjności

art. 12 ust. 4 u.k.s.e. rozumianego w ten sposób, iż sama okoliczność zawarcia małżeństwa rodzi nakaz uzyskania zgody współmałżonka do nabycia numeru identyfikacyjnego bez względu na wspólne (lub odrębne) prowadzenie gospodarstwa przez małżonków oraz bez względu na małżeński ustrój majątkowy (zob. pkt III 3.1). W toku tej kontroli należy także uwzględnić zakresowy sposób sformułowania żądania pytania prawnego. Taki stan rzeczy implikuje więc konieczność udzielenia przez TK odpowiedzi, czy art. 12 ust. 4 u.k.s.e., w zakresie w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych w sytuacji istnienia między nimi ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnego gospodarstwa rolnego, jest zgodny z art. 2, art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Do takiego zakresu ograniczać się będzie dalsza część pisma.

2. Istota analizowanej sprawy sprowadza się do pozbawienia jednego z małżonków prawa do numeru identyfikacyjnego w sytuacji istnienia pomiędzy małżonkami rozdzielności majątkowej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnego gospodarstwa rolnego. Innymi słowy, małżonkom nie mogą być nadane dwa odrębne numery nawet wtedy, gdy skutkiem rozdzielności majątkowej jest istnienie dwóch odrębnych ekonomicznie gospodarstw rolnych i dwóch odrębnych producentów rolnych. Posiadanie natomiast numeru identyfikacyjnego jest warunkiem niezbędnym dla skorzystania z tzw. płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 66 i n.). Rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością zgodnie z art. 124 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009, jeżeli: 1) posiada w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w załączniku nr VII do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1121/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V (Dz. U. L 316 z 2 grudnia 2009, str. 27, ze zm.), z tym że w przypadku

zagajników o krótkiej rotacji działka rolna powinna obejmować jednolitą gatunkowo uprawę o powierzchni co najmniej 0,1 ha; 2) wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności; 2a) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności; 3) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (zob. art. 7 ustawy o płatnościach). „W przypadku małżonków (...) wniosek o przyznanie płatności powinien zostać złożony przez tego z małżonków, któremu został nadany numer identyfikacyjny zgodnie z przepisami ustawy o krajowym systemie ewidencji i co do którego współmałżonek (...) wyraził pisemną zgodę. Małżonek, któremu został nadany numer identyfikacyjny we wskazanym powyżej trybie, składając wniosek o przyznanie płatności, deklaruje w nim do przyznania płatności grunty rolne będące w posiadaniu obojga małżonków” (zob. *stanowisko Prezesa ARiMR dotyczące oświadczenia złożonego przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego oraz senatora Przemysława Błaszczaka na 69 posiedzeniu Senatu w dniu 27 stycznia 2011 r.*; <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sten/oswiad/blaszczyk/6902ob.pdf>; dostęp 14 grudnia 2012 r.).

Z powyższego wynika, że w praktyce stosowania prawa dla celów nabycia i wypłaty dopłat bezpośrednich przyjmuje się, iż jeden z małżonków występuje z wnioskiem o dopłaty na grunty rolne wchodzące w skład majątków odrębnych małżonków. Taki stan rzeczy uzasadnia się koniecznością przeciwdziałania sztucznemu utrzymywaniu odrębności gospodarstw rolnych w celu otrzymania większej pomocy publicznej: „Należy także pamiętać, że w niektórych przypadkach instrumentów pomocowych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej obowiązuje limitacja wysokości przyznawanych środków w odniesieniu do powierzchni gospodarstwa lub przyznawania płatności w określonej maksymalnej wysokości na jedno gospodarstwo. Zatem instytucja wdrażająca powyższe działania, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pełniąc rolę agencji płatniczej, odpowiedzialna jest za ich prawidłowe wydatkowanie, nie dopuszczając do sztucznych podziałów gospodarstw i przyznawania płatności nienależnych.

Przykładowo, zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania: Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 40, poz. 329, z późn. zm.), płatność ONW do powierzchni działek rolnych lub ich części położonych na obszarach ONW przekraczającej 50 ha jest przyznawana w wysokości: 1) 50% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 50 ha do 100 ha; 2) 25% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 100 ha do 300 ha. Płatność ONW do powierzchni działek rolnych powyżej 300 ha nie przysługuje (§ 2 pkt 3 ww. rozporządzenia)” (zob. *odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 19201* [on line]< <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/618A5EC6>> dostęp 14 grudnia 2012 r.).

3. Przepis art. 12 ust. 4 u.k.s.e., zdaniem NSA, narusza zasadę poprawnej legislacji i zasadę zaufania do prawa oraz stanowionego prawa, których źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. Na wstępie Sejm pragnie zaznaczyć, że art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasada przyzwoitej legislacji była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania i rozstrzygnięcia TK. Trybunał Konstytucyjny między innymi wskazał, że nakaz zachowania zasad przyzwoitej legislacji „[J]est funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Stąd też wynika konieczność, w ocenie Sejmu, łącznego ustosunkowania się do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji.

„Poprawność legislacyjna to stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytej aksjologii i standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa (zob. wyrok TK z 23 października

2007 r., sygn. akt P 28/08; por. postanowienie TK z 15 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06). Do podstawowych konsekwencji obowiązywania zasady przyzwoitej legislacji należy też racjonalność przepisu. Legislacja nieracjonalna nie może być – zdaniem TK – w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (zob. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 22 maja 2003 r., sygn. akt K 6/02). „[P]unktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy” (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Zdaniem Sejmu, zaskarżony art. 12 ust. 4 u.k.s.e., nie spełnia zasad przyzwoitej legislacji, gdyż jest niespójny z pozostałymi przepisami zaskarżonej ustawy i ustawy o płatnościach, a także jest niespójny z podstawowymi instytucjami prawa rodzinnego i opiekuńczego. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty:

Przede wszystkim, celem ustawy o ewidencji było powołanie do życia systemu ewidencji rolnej i ewidencji producentów rolnych, którego obecność w polskim systemie prawa uwarunkowana została wsparciem finansowym dla rolnictwa ze środków publicznych. System składa się z między innymi z ewidencji gospodarstw rolnych i producentów rolnych. Producentem rolnym jest osoba, która posiada gospodarstwo. Jak już wskazano, ustawa o ewidencji przez gospodarstwo rolne rozumie między innymi „[W]szystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu (...)” (art. 4 u.k.s.e.). Z przepisem tym koresponduje wspomniany art. 7 ustawy o płatnościach, w myśl którego rolnikowi przysługuje płatność obszarowa na będące w jego posiadaniu grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa. W obu powołanych regulacjach ustawodawca posługuje się pojęciem posiadania w cywilnoprawnym znaczeniu. Posiadanie jest kategorią pozostającą w ścisłym związku z władztwem faktycznym nad rzeczą, a w analizowanym przypadku odnosi się do władania gospodarstwem rolnym (nieruchomościami rolnymi). W tym kontekście rzeczywisty charakter tego związku polega na tym, iż posiadacz ma zapewniony w sposób trwały wpływ na gospodarstwo w drodze wykonywanych czynności faktycznych. Drugim ważnym elementem

w cywilnoprawnej konstrukcji posiadania jest czynnik woli. Wola posiadania gospodarstwa przejawia się w akcie objęcia nieruchomości rolnych we władanie przez posiadacza. W stosunkach wiejskich czynnik woli, w opinii Sejmu, przejawiać się może w postaci prowadzenia gospodarstwa rolnego przez małżonków, a więc przez pracę na gospodarstwie oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących działalności rolniczej (por. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego; Dz. U. Nr 64, poz.592).

W świetle przepisów zaskarżonej ustawy małżonkowie, którzy pozostają w ustroju rozdzielności majątkowej i prowadzą dwa odrębne gospodarstwa, a więc nie posiadają razem gospodarstwa (nieruchomości rolnych), spełniają warunki do uznania każdego z nich za producenta rolnego i nadania każdemu z osobna numeru identyfikacyjnego. Tym bardziej spełniają powyższe warunki małżonkowie pozostający w separacji, którzy nie prowadząc wspólnego gospodarstwa domowego z powodu ustania ich pożycia małżeńskiego, nie pracują razem w jednym gospodarstwie rolnym (pozostają w rozdzielności majątkowej). Z drugiej zaś strony z treści art. 12 ust. 4 u.k.s.e. wynika, iż w przypadku małżeństw wymagana jest zgoda współmałżonka na wpis do ewidencji producentów rolnych, a przypadku nabycia przez jednego małżonka numeru identyfikacyjnego, uzyskanie tego numeru przez drugiego małżonka jest niedopuszczalne.

Błędne jest założenie organów administracji, że w imieniu małżonka pozbawionego numeru o dopłaty może wystąpić współmałżonek umieszczony w ewidencji producentów rolnych, ponieważ nie spełnia on – w ocenie Sejmu – ustawowej przesłanki, jaką jest posiadanie powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład odrębnego gospodarstwa drugiego małżonka. Trzeba też pamiętać, że dopłaty są przyznawane wnioskodawcy na mocy decyzji administracyjnej, jednak „Kwestie rozliczeń pomiędzy małżonkami i współposiadaczami uzyskanych w ten sposób należności pozostają poza sferą rozstrzyganą w decyzji o przyznaniu płatności” (zob. uchwała NSA z 30 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 2/12). Oznacza to, że małżonek niebędący adresatem decyzji nie otrzymuje bezpośrednio dopłat. Ma natomiast wobec współmałżonka, przy założeniu istnienia rozdzielności majątkowej i prowadzenia dwóch odrębnych gospodarstw rolnych, cywilnoprawne roszczenie o zwrot określonej sumy pieniężnej.

W określonych sytuacjach rodzinnych, realizacja powyższego roszczenia może napotykać na poważne trudności, czyniąc płatność z punktu widzenia jej rzeczywistego beneficjenta świadczeniem iluzorycznym. Taki stan rzeczy nie pozostaje w zgodzie z założeniami ustawy, której celem było „[S]tworzenie systemu prawno-administracyjnego zgodnego z przepisami Unii Europejskiej, który będzie mógł być wykorzystywany do stosowania wszystkich instrumentów polityki rolnej, w części dotyczącej dopłat do produkcji rolnej”. W założeniach system miał zapewniać prawidłowe kontrolowanie i zarządzanie płatnościami dla beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej. Nadto, projektodawca wskazywał, że „Podstawą płatności będą wnioski o przyznanie płatności z kilku tytułów składane przez rolnika, w których będzie zawarte oświadczenia o prawdziwości danych” (zob. projekt ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji o przyznanie płatności; druk sejmowy nr 2163/IV kad.).

Reasumując, istniejąca niespójność przepisów ustawy o ewidencji z instytucją rozdzielności majątkowej małżeńskiej prowadzi do nieznajdującej uzasadnienia sytuacji, w której tylko jeden z małżonków jest producentem rolnym, zaś drugi – chociaż spełnia przesłanki ustawowe – nie może być ujęty w ewidencji. W konsekwencji, tylko jeden z małżonków ma prawo do dopłat, drugi natomiast z tych świadczeń nie może osobiście i samodzielnie skorzystać, bowiem nie posiada numeru identyfikacyjnego, chociaż osobiście i samodzielnie prowadzi gospodarstwo rolne.

Art. 12 ust. 4 u.k.s.e. jest także niespójny z rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi małżeństwa zawartymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Szczegółowa argumentacja w tym zakresie została zawarta w pkt III. 3.2. stanowiska.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić brak spójności regulacji prawnej, a także nieadekwatność rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Tym samym zaskarżony art. 12 ust. 4 u.k.s.e. **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 12 ust. 4 u.k.s.e. z art. 18 Konstytucji nie jest, w opinii Sejmu, przekonywający.

Po pierwsze, w orzecznictwie TK podkreśla się, że art. 18 Konstytucji:

„[Z] jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa oraz małżeństwa. Z drugiej strony art. 18 Konstytucji pełni rolę normy programowej. Zobowiązuje on organy władzy publicznej do podejmowania takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę (...)” (wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09). Naruszenie natomiast „[K]onstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu” (J. Trzciniński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79; zob. też wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00).

Po drugie, sąd pytający podnosi, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. „[Z]agraża trwałości więzi pomiędzy małżonkami i może skłaniać osoby, które pozostają we wspólnym pożyciu i posiadają osobne gospodarstwa rolne, do rozwiązania małżeństwa. Ponadto, zaskarżona regulacja może inspirować osoby, które nie pozostają w związku małżeńskim, do odstąpienia od zamiaru zawarcia małżeństwa. Z tych przyczyn norma, która jest przedmiotem pytania prawnego, osłabia autorytet małżeństwa jako wartości konstytucyjnej, przez co jest niezgodna z obowiązkiem Państwa ochrony i opieki nad małżeństwem, wynikającym z art. 18 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 13). Pomijając już nawet w tym miejscu brak potwierdzonych danych, które uzasadniałyby tak kategoryczny zarzut, jakim jest naruszenie trwałości małżeństwa, należy odnotować, że w orzecznictwie drogę utorował sobie pogląd, w myśl którego tego rodzaju zarzuty, jak celowość i prawidłowość polityki legislacyjnej nie mogą być przedmiotem oceny w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Jest tak przede wszystkim dlatego, że kontrola konstytucyjności nie obejmuje „[U]datności prakseologicznej zamysłu, wyrażonego w ustawie” (wyrok TK z 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt Kp 2/04).

Po trzecie, z art. 18 Konstytucji wynika obowiązek władzy publicznej opieki i ochrony małżeństwa oraz rodziny. Przepis ten nie rozstrzyga jednak, jak ów obowiązek powinien być realizowany, pozostawiając ustawodawcy wybór metod



i środków. Artykuł 18 Konstytucji nie przesądza zatem o konkretnym modelu ewidencji gospodarstw rolnych i przyznawania dopłat rolniczych. W tym zakresie ustawodawca korzysta ze swobody legislacyjnej (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08). Sama negatywna ocena przez sąd pytający ustawowych unormowań w zakresie polityki prorodzinnej, czy nawet – ujmując wężej – promażeńskie państwa, nie jest wystarczającym argumentem do uznania ich za niekonstytucyjne.

Ocena zaskarżonego przepisu art. 12 ust. 4 u.k.s.e. nie jest tak jednoznaczna z punktu widzenia określonej polityki społecznej państwa, jak przedstawia ją sąd pytający. W orzecznictwie NSA dominuje raczej pogląd o prorodzinnym i promażeńskim charakterze zaskarżonego przepisu. W ocenie NSA, gospodarstwo rolne powinno stanowić jeden organizm ekonomiczny, utrzymywany pracą małżonków oraz ich rodziny zamieszkujących w tym gospodarstwie, a kwestie własnościowe w pojęciu gospodarstwa rodzinnego odgrywają wtórną rolę. Nie ma bowiem gospodarstwa rodzinnego, jak podnoszą poszczególne składy orzekające sądów administracyjnych, bez istnienia związku małżeńskiego, ponieważ nie ma rodziny rolnika bez zawarcia związku małżeńskiego w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (tak wyrok NSA z 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1092/08; zob. też wyroki NSA z: 16 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1024/11; 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 94/10; 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 23/09; z 3 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 886/11). A zatem w dotychczasowym orzecznictwie NSA wskazuje się, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. służy wzmocnieniu więzi rodzinnych i małżeńskich rolników.

Po czwarte, jak już wskazano, art. 18 Konstytucji może być wzorcem kontroli w sytuacji, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował cel działania władzy publicznej wyznaczony przez ten przepis lub gdy w ustawie zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do jego realizacji. Sąd pytający podnosi, że art. 12 ust. 4 u.k.s.e. „[M]oże skłaniać osoby, które pozostają we wspólnym pożyciu i posiadają osobne gospodarstwa rolne, do rozwiązania małżeństwa. Ponadto, zaskarżona regulacja może inspirować osoby, które nie pozostają w związku małżeńskim, do odstąpienia od zamiaru zawarcia małżeństwa”. W kontekście tak sformułowanego zarzutu należy zauważyć, że NSA prognozuje wystąpienie

niekorzystnych skutków art. 12 ust. 4 u.k.s.e. dla małżeństw i rodzin rolników. Taka ocena regulacji ustawowej jest co najmniej hipotetyczna, bowiem nie została oparta na rzeczowych i racjonalnych argumentach. Trudno jest ocenić wpływ zaskarżonego przepisu na wzrost lub spadek zawieranych lub rozwiązywanych małżeństw rolników. Niemniej jednak Sejm, opierając się na danych statystycznych GUS, pragnie wskazać, iż w 2004 r. (wejście w życie zaskarżonego przepisu) na wsi istniało 75,4 tys. małżeństw, zaś w roku 2010 było ich 91,1 tys. Natomiast współczynnik rozwodów na wsi w 2004 r. wyniósł on 7 na 10 tys. ludności, zaś 2010 r. – 9 i odzwierciedla on ogólną tendencję wzrostową liczby rozwiązanych małżeństw przez rozwód w Polsce (zob. I. Sobczyk, *Sytuacja demograficzna polski, Raport 2010-2011*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2011, s. 46 i n). Stąd zarzut naruszenia art. 18 Konstytucji w istocie nie jest realny ani aktualny, lecz potencjalny i hipotetyczny.

5. Sąd pytający dostrzega niezgodność art. 12 ust. 4 u.k.s.e. z art. 32 Konstytucji. W tym przypadku „[M]amy do czynienia ze zróżnicowaniem podmiotów podobnych, tj. – z jednej strony – posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, oraz – z drugiej strony – posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy nie pozostają w związku małżeńskim. Cechą istotną (relewaną), świadczącą o podobieństwie obu wyżej wymienionych grup podmiotów – z punktu widzenia przedmiotu regulacji ustawy o krajowym systemie ewidencji – jest fakt posiadania gospodarstwa rolnego. Kryterium zróżnicowania podmiotów podobnych jest stan cywilny. Jediną okolicznością, która przesądza o wyłączeniu możliwości uzyskania numerów identyfikacyjnych przez dwie osoby posiadające osobne gospodarstwo, jest – na tle zaskarżonego przepisu – to, że osoby takie pozostają w związku małżeńskim. Te same osoby, nie pozostając w związku małżeńskim, byłyby uprawnione do uzyskania numerów identyfikacyjnych” (pytanie prawne, s. 14).

Konstytucyjna zasada równości i jej konsekwencje zostały obszernie przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Istota równości „[P]olega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn.

akt U 7/87). Punktem wyjścia orzekania o zasadzie równości jest ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, czyli czy zachodzi «podobieństwo» sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Ustalenie, że sytuacje «podobne» zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości, gdyż nie zawsze odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna. Mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Oznacza to, że każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi znajdować oparcie w przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny (racjonalnie uzasadniony), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów, czy sytuacji «podobnych» nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Oceniając art. 12 ust. 4 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasady równości, należy więc w pierwszej kolejności ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz – ewentualnie – czy istnieją cechy odmienne uzasadniające zróżnicowanie podmiotów (wyroki TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. akt SK 8/03, 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Według dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ustalenie to musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

W ocenie sądu pytającego, sytuacja podobna zachodzi przy zestawieniu osób stanu wolnego posiadających gospodarstwa rolne (nieruchomości rolne)

z małżonkami posiadającymi osobne gospodarstwa rolne (nieruchomości rolne) i pozostającymi w rozdzielności majątkowej. W pierwszym przypadku osoby takie mogą być bez żadnych przeszkód wpisane do ewidencji producentów rolnych i nabyć numer identyfikacyjny. W drugim przypadku tylko jeden z małżonków może mieć status producenta rolnego, zaś do dokonania zgłoszenia do ewidencji niezbędna jest uprzednia zgoda współmałżonka. W opinii sądu, istotną (relewantną) cechą, która uzasadnia równe traktowanie porównywalnych podmiotów jest samodzielne posiadanie gospodarstwa rolnego (nieruchomości rolnych), co powinno stanowić wystarczającą podstawę do ujawnienia w ewidencji producentów rolnych i nabycia numeru identyfikacyjnego.

Takie zestawienie podmiotów może budzić pewne wątpliwości, bowiem różnią się one stanem cywilnym. Małżonkowie prowadzą wspólne życie rodzinne, a „[M]ażeństwo jest swoistym, indywidualnym, naturalnym, duchowym i cielesnym związkiem społecznym, z założenia trwałym, między mężczyzną i kobietą. Związek ten jest uprzywilejowany i sankcjonowany. Tworzy on określony rodzinno-prawny stosunek, stanowiąc zarazem instytucję prawną obejmującą wszelkie konsekwencje prawne wynikające z istnienia i funkcjonowania tego związku w społeczeństwie (...) Cechą charakterystyczną małżeństwa jest to, że jego zawarcie jest poddane określonym wymaganiom” (zob. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 17). Prawa i obowiązki wynikające z małżeństwa mają charakter cywilnoprawny, jednak ich natura różni się od klasycznych stosunków prywatnoprawnych ze względu osobistą więź łączącą małżonków. W małżeństwie następuje zespolenie praw i obowiązków majątkowych z niemajątkowymi. W nauce prawa wskazuje się, że przez zespolenie życia codziennego małżonkowie w wielu sytuacjach są traktowani niemal jak jedna osoba, co powoduje, że ich indywidualne prawa osobiste podlegają niewątpliwie ograniczeniu w porównaniu z osobami stanu wolnego. Osoby stanu wolnego nie korzystają z wielu uprawnień, jakie wynikają z małżeństwa, ale też nie ciążą na nich doniosłe obowiązki małżeńskie. Z drugiej jednak strony, istota analizowanego problemu nie dotyczy praw i obowiązków osobistych małżonków, ale uprawnień pozbawionych tego charakteru i pozostających w związku ze stosunkiem majątkowym łączącym małżonków. Do tego rodzaju stosunków małżeńskich należy rozdzielność majątkowa. Implikuje ona istnienie dwóch majątków: majątku

osobistego męża i majątku osobistego żony. Zgodnie z art. 51<sup>1</sup> k.r.o., każdy z małżonków zarządza samodzielnie swoim majątkiem. Ta właśnie samodzielność podejmowania decyzji dotyczących spraw majątkowych upodabnia małżonków pozostających w rozdzielnosci majątkowej do osób stanu wolnego i czyni je podmiotami podobnymi.

Zdaniem Sejmu, art. 12 ust. 4 u.k.s.e. w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia między nimi ustroju rozdzielnosci majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnego gospodarstwa rolnego, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu ustawy wynika z następujących powodów.

Po pierwsze, należy stwierdzić, że ustawodawca, określając normatywny kształt ewidencji producentów rolnych i numeru identyfikacyjnego ustawy, wprowadził wyjątki od zasady ogólnej, uzależniającej uzyskanie takiego wpisu do ewidencji i numeru tylko od faktu posiadania nieruchomości rolnych. Kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy uzależnia bowiem wpis do ewidencji i nadanie numeru od zgody współmałżonka. O ile znajduje on uzasadnienie w przypadku współposiadania nieruchomości rolnych (gospodarstwa rolnego) przez małżonków, o tyle w sytuacji, gdy nieruchomości rolne znajdują się w posiadaniu tylko jednego małżonka budzi poważne wątpliwości. Taka sytuacja może zachodzić w ustroju rozdzielnosci majątkowej, gdzie istnieją dwa odrębne majątki małżonków. Wówczas każdy z małżonków samodzielnie dokonuje czynności dotyczących własnego majątku. Jednakże w analizowanym przypadku samodzielność zarządzania nieruchomościami rolnymi została ograniczona, gdyż zaskarżony przepis wymaga uprzedniej zgody współmałżonka na dokonanie określonej rodzajowo czynności. W konsekwencji, osoby stanu wolnego i małżonkowie pozostający w rozdzielnosci majątkowej, choć spełniają kryteria producenta rolnego w takim samym stopniu, nie są przez zaskarżoną regulację traktowane równo, ponieważ samodzielnością zarządzania nieruchomościami rolnymi mogą cieszyć się tylko osoby stanu wolnego.

Na marginesie Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w określonych sytuacjach wprowadzenie przez małżonków rozdzielnosci majątkowej jest efektem długotrwałych napięć i konfliktów w małżeństwie bądź odnosi się do małżeństw żyjących

w rozłączeniu (zob. G. Jędrejek, *op. cit.*, s. 102 i n.). W takich okolicznościach uzyskanie zgody może być trudne i możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania sądowego.

Po drugie, inny wyjątek od zasady ogólnej, uzależniającej uzyskanie wpisu do ewidencji i numeru identyfikacyjnego od faktu posiadania nieruchomości rolnych, polega na tym, iż ujawnienie w ewidencji producentów rolnych jednego z małżonków i nabycie przez niego numeru identyfikacyjnego wyłącza możliwość ujawnienia w ewidencji drugiego małżonka jako producenta rolnego. W konsekwencji, zaskarżona regulacja pozbawia go zdolności do samodzielnego uzyskiwania dochodów z nieruchomości rolnej w postaci dopłat (może to uczynić wyłącznie współdziałając z małżonkiem posiadającym numer identyfikacyjny). Choć każdy z małżonków (pozostający w rozdzielności majątkowej) i każda z osób stanu wolnego podejmuje w sposób autonomiczny decyzje dotyczące własnego majątku, to w odniesieniu do małżeństw jeden z małżonków pozbawiony został samodzielności zarządzania nieruchomościami rolnymi w opisanym powyżej zakresie.

Po trzecie, stworzenie systemu ewidencji producentów rolnych i numerów identyfikacyjnych miało stworzyć skuteczny i sprawny mechanizm realizacji polityki rolnej, której beneficjentami są posiadacze gospodarstw rolnych (zob. szerzej pkt IV. 3). W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż w określonych sytuacjach osoby pozostające w związku małżeńskim, którego ustrój majątkowy oparty jest na rozdzielności, nie mogą w sposób autonomiczny uczestniczyć w podziale środków finansowych przeznaczonych na rozwój polskiego rolnictwa. Zaskarżona regulacja zamyka im drogę do wpisu do ewidencji producentów rolnych i nabycia numeru identyfikacyjnego. Ponadto ustawa różnicuje sytuację prawną samych małżonków pozostających w rozdzielności majątkowej, ponieważ tylko jeden z nich może mieć numer identyfikacyjny. Taki stan rzeczy nie znajduje uzasadnienia w świetle reguły, w myśl której małżonkowie mają równe prawa i obowiązki.

Zdaniem Sejmu, trudności w ustaleniu rzeczywistego stanu posiadania nieruchomości rolnych oraz wynikające z tego tytułu możliwości nadużywania uprawnień, jakie wynikają z przepisów gwarantujących jednolitą płatność obszarową, nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki odstąpienia od zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej. Na ustawodawcy ciąży

obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby nie sprzyjały one nadużyciom. Na organach państwowych stosujących przepisy zaskarżonej ustawy, a także przepisy innych ustaw, mających znaczenie dla wypłaty tzw. dopłat, ciąży z kolei obowiązek rzetelnej weryfikacji stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach o wypłatę świadczeń pieniężnych.

6. W opinii Sejmu, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ujawnienia w ewidencji i do nabycia numeru identyfikacyjnego, a ostatecznie uprawnionych do otrzymywania jednolitej płatności obszarowej, prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, wynikającej z art. 32 Konstytucji, nie może być usprawiedliwione założonym z góry procederem nadużywania prawa (zob. pkt IV. 2). Nie jest to w rozpatrywanej sprawie wartość konstytucyjna, uzasadniająca odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, charakteryzującej się tymi samymi, relewantnymi kryteriami.

Mając powyższe na uwadze, Sejm nie dostrzega wartości konstytucyjnych, którym ma służyć oceniana regulacja. Co więcej, w ocenie Sejmu, brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby – w świetle zaskarżonej regulacji – odmienne traktowanie osób posiadających pełną samodzielność zarządzania swoim majątkiem. A zatem art. 12 ust. 4 u.k.s.e. **jest niezgodny** z art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz