



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia <sup>29</sup> kwietnia 2013 r.

PG VIII TK 118/12  
(P 40/12)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	25. 04. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy 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.) „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 zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

### **przedstawiam następujące stanowisko:**

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 2012 r. poz. 86) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w sytuacji ustanowienia rozdzielności majątkowej oraz prowadzenia przez każde z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych,

jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny, dalej jako „NSA” lub „sąd pytający”, postanowieniem z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt \_\_\_\_\_, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności 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.), dalej jako „ustawa o systemie ewidencji”, w przytoczonym we wstępie zakresie.

W tym miejscu zauważyć należy, że w dniu 24 stycznia 2012 r. w Dzienniku Ustaw z 2012 r. pod poz. 24 został ogłoszony tekst jednolity ustawy o systemie ewidencji. Oznaczenie zaskarżonego przepisu nie uległo w nim zmianie. Dlatego w niniejszym stanowisku powołano wskazany adres promulgacyjny ustawy o systemie ewidencji, a nie ten, który podano w pytaniu prawnym.

Stan faktyczny w sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający, na tle której zostało zadane pytanie prawne, przedstawia się następująco:

W dniu \_\_\_\_\_ lutego 2004 r. M \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ oraz jej mąż A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ złożyli w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w I \_\_\_\_\_ wnioski o dokonanie wpisów do ewidencji producentów rolnych. Wnioski te nie zawierały zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów. Oba wnioski zostały uwzględnione, co potwierdziły wydane M \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ i A \_\_\_\_\_ K \_\_\_\_\_ zaświadczenia z dnia \_\_\_\_\_ marca 2004 r. o nadanych numerach identyfikacyjnych.

W toku postępowania administracyjnego prowadzonego z urzędu w 2010 r., mającego na celu zweryfikowanie zasadności wpisów obojga

małżonków do ewidencji producentów rolnych, M K i A K wyjaśnili, że w 1996 r. w ich małżeństwie doszło do umownego ustanowienia ustroju rozdzielności majątkowej. Od tego czasu wymienieni małżonkowie posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Okoliczność ta nie była kwestionowana przez organy administracji publicznej.

Decyzją z dnia września 2010 r., Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w I anulował numer identyfikacyjny nadany M K , a następnie odmówił jej wpisu do ewidencji producentów rolnych oraz nadania numeru identyfikacyjnego. Organ pierwszej instancji wskazał, że dwa odrębne numery identyfikacyjne zostały nadane obojgu małżonkom na podstawie złożonych przez nich niepełnych oświadczeń, ponieważ oświadczenia te nie zawierały zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów rolnych. Zdaniem Kierownika Biura Powiatowego ARiMR, nadanie zatem M K i A K odrębnych numerów identyfikacyjnych, naruszyło art. 12 ust. 4 ustawy systemie ewidencji.

Dyrektor Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w O , decyzją z dnia października 2010 r., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy stwierdził, że prowadzenie odrębnych gospodarstw rolnych przez małżonków nie ma wpływu na treść rozstrzygnięcia, ponieważ ustawa o systemie ewidencji nie przewiduje możliwości nadania małżonkom dwóch numerów identyfikacyjnych. Ustawa ta bowiem nie różnicuje sytuacji prawnej małżonków ze względu na rodzaj stosunków majątkowych ich łączących, ani nie reguluje odmiennie sytuacji małżonków, którzy posiadają gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie i ekonomicznie. Decydującym jest istnienie bowiem związku małżeńskiego.

Wyrokiem z dnia lutego 2011 r., sygn. akt , Wojewódzki Sąd Administracyjny w O oddalił skargę złożoną przez M K Sąd ten wskazał, że z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wynika, iż małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego czy współposiadają lub wspólnie prowadzą gospodarstwo, czy też nie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O podkreślił, że rozstrzygającym w tej materii jest fakt pozostawania w związku małżeńskim. Sąd podzielił również stanowisko organu odwoławczego co do braku w ustawie zróżnicowania sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, z tymi małżonkami, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie, ekonomicznie.

NSA, rozpoznając skargę kasacyjną M K , po dokonaniu analizy treści art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, ustalił, że przepis ten umożliwia nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu z małżonków. Dotyczy to również sytuacji, gdy ustrój majątkowy między małżonkami opiera się na rozdzieleniu majątkowej i każdy z małżonków posiada (prowadzi) odrębne gospodarstwo rolne. Sąd pytający nadto zaznaczył, że taka wykładnia art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji producentów jest jednolicie przyjmowana w orzecznictwie NSA.

Sąd pytający, po przedstawieniu kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zakwestionowana regulacja, stwierdził, że uzyskanie numeru identyfikacyjnego jest warunkiem *sine qua non* w procesie ubiegania się o płatności kierowane przez Unię Europejską i Rzeczypospolitą Polską do beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej. W przypadku osoby fizycznej posiadającej i prowadzącej gospodarstwo rolne, brak nadania numeru identyfikacyjnego uniemożliwia takiemu podmiotowi korzystanie z uprawnień, jakie daje rolnikom obowiązujące prawo krajowe i europejskie. Jednocześnie NSA zaznaczył, że ani uregulowania prawa krajowego, ani unijnego, nie dają podstaw do traktowania małżonków jako podmiotów, które muszą zawsze

wspólnie posiadać i prowadzić gospodarstwo rolne, oraz określania ich stale jako jednego producenta.

NSA zauważył, że małżonkowie najczęściej współposiadają i prowadzą razem gospodarstwo rolne. Jednakże istnieje też możliwość posiadania i prowadzenia przez każdego z małżonków osobnych gospodarstw rolnych. Sytuacja taka może wystąpić wówczas, gdy - zgodnie z regulacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dalej jako „k.r.o.” - małżeński ustrój majątkowy opiera się na rozdzielności majątkowej, wynikającej z umowy (art. 47 § 1 k.r.o.), bądź z orzeczenia sądowego (art. 52 § 1 i art. 54 § 1 k.r.o.), jak również wtedy, gdy do małżonków należy majątek osobisty (art. 33 k.r.o.).

W sentencji postanowienia, NSA sformułował pytanie prawne, dotyczące zgodności z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji producentów „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”.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, NSA wskazał, że ustawodawca uchybił wywodzonym z tego przepisu zasadom ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji.

Niezgodności z pierwszą z wymienionych zasad sąd pytający upatruje w rażącej niespójności między art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie objętym zaskarżeniem, i przepisami k.r.o., regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych między małżonkami. Sąd pytający dowodzi, że rozwiązanie prawne przyjęte w zakwestionowanej regulacji prowadzi do zastawienia swoistego rodzaju „pułapki” na małżonków, którzy korzystając ze swobody uregulowania wzajemnych stosunków majątkowych, jaką dają im przepisy k.r.o., zdecydowali się na prowadzenie działalności w formie odrębnych gospodarstw rolnych. W takim przypadku małżonkowie ci zostali pozbawieni możliwości uzyskania osobnych numerów

identyfikacyjnych. Z uwagi na warunki ubiegania się o środki finansowe (m.in. unijne) brak tych numerów znacznie ogranicza, a *de facto* nawet wyklucza, możliwość prowadzenia samodzielnej działalności rolniczej przez oboje małżonków.

Sąd pytający zarzucił, że zaskarżona regulacja narusza art. 2 Konstytucji także przez to, iż została wprowadzona wbrew standardowi poprawnej legislacji. Nie jest bowiem możliwe ustalenie celu, który mógłby stanowić wyjaśnienie wprowadzenia zakazu przyznania osobnych numerów identyfikacyjnych rolnikom posiadającym odrębne gospodarstwa rolne tylko dlatego, że pozostają oni w związku małżeńskim. NSA wskazał, że w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o systemie ewidencji (druk sejmowy nr 2163/IV) przedstawiono argumentację, iż zamierzeniem projektodawców było zapewnienie „prawidłowego kontrolowania i zarządzania płatnościami przez Unię Europejską i Rzeczypospolitą Polską do beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej”. Zdaniem NSA, zakwestionowana regulacja, ograniczając możliwość uzyskania numeru identyfikacyjnego przez rolnika wyłącznie z tego powodu, że pozostaje on w związku małżeńskim, nie ma nic wspólnego z realizacją *ratio legis* ustawy, jest rozwiązaniem przypadkowym i arbitralnym, a przez to niezgodnym z zasadą poprawnej legislacji.

Sąd pytający nadto zauważył, że uchwalenie zaskarżonej regulacji mogło być wynikiem przyjęcia założenia, iż małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstw rolnych. Tymczasem jest to teza fałszywa, ponieważ nie uwzględniono tego, że obowiązujące prawo daje małżonkom możliwość posiadania i prowadzenia osobnych gospodarstw rolnych. NSA podkreślił, że zgodnie z zasadą poprawnej legislacji proces prawotwórczy powinien się opierać na rzetelnym zidentyfikowaniu kontekstu normatywnego tworzonych przepisów. W szczególności ustawodawca tworząc nowe przepisy powinien uwzględniać uwarunkowania systemowe, w jakich funkcjonuje dana instytucja prawna. Ustawodawca nie może konstruować norm, które ignorują

rzeczywistość społeczną i prawną. Również z tego powodu sąd pytający uważa, iż zaskarżona regulacja narusza zasadę poprawnej legislacji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 18 Konstytucji, NSA odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wskazał, że za niezgodne z tym przepisem ustawy zasadniczej należy uznać normy prawne, które prowadzą do tego, iż niezawarcie małżeństwa lub jego rozwiązanie jest z określonych powodów bardziej „opłacalne” od pozostawania w związku małżeńskim. Zdaniem sądu pytającego, taki skutek wynika z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, wprowadzającego zakaz osobnego nadania każdemu z małżonków numerów identyfikacyjnych, mimo że są oni posiadaczami osobnych gospodarstw rolnych. Konsekwencją tego zakazu jest to, że możliwości, jakie daje posiadanie takiego numeru – w szczególności perspektywa przyznania środków finansowych – pojawiają się po stronie tylko jednego z małżonków, tj. tego, któremu nadano numer identyfikacyjny. NSA argumentuje, że te same osoby, gdyby nie tworzyły małżeństwa, to byłyby uprawnione do otrzymania osobnych numerów identyfikacyjnych, a dzięki temu każda z tych osób mogłaby być beneficjentem środków finansowych na prowadzenie działalności rolniczej.

Zdaniem NSA, obowiązywanie zaskarżonej normy zagraża 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. W konsekwencji sąd pytający uznał, że zakwestionowana norma prawna osłabia autorytet małżeństwa jako wartości konstytucyjnej, przez co jest niezgodna z wynikającym z art. 18 Konstytucji obowiązkiem państwa w zakresie ochrony i opieki nad małżeństwem.

Ponadto, w ocenie NSA, zakwestionowana regulacja prawna nie pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Uzasadniając ten zarzut, sąd pytający dowodzi, że w analizowanej sprawie

mamy do czynienia ze zróżnicowaniem podmiotów podobnych, tj. z jednej strony, posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, zaś z drugiej - posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy nie pozostają w związku małżeńskim. Wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie wymienionych grup podmiotów jest fakt posiadania gospodarstwa rolnego. Kryterium zróżnicowania podmiotów podobnych jest stan cywilny. Na tle zakwestionowanego przepisu jedyną okolicznością, która przesądza o wyłączeniu możliwości uzyskania numerów identyfikacyjnych przez dwie osoby posiadające osobne gospodarstwa rolne, jest to, że osoby takie pozostają w związku małżeńskim. NSA podkreśla, że te same osoby, gdyby nie pozostawały w związku małżeńskim, to byłyby uprawnione do uzyskania numerów identyfikacyjnych.

Zdaniem NSA, nierówne traktowanie posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, nie wypełnia „testu równości”. Zaskarżona regulacja nie odpowiada bowiem wymaganiom relewantności ani kryterium proporcjonalności. Nie można nadto wskazać wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, których ochrona mogłaby stanowić uzasadnienie dla zróżnicowania wprowadzonego zaskarżonym przepisem.

W ocenie sądu pytającego, zakwestionowana regulacja, przyjmując jako jedyne kryterium zróżnicowania stan cywilny (fakt pozostawania w związku małżeńskim), koliduje również z zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Brzmienie art. 12 ustawy o systemie ewidencji, w skład którego wchodzi regulacja zakwestionowana przez NSA, jest następujące:

- „Art. 12. 1. Jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny.
2. Numer identyfikacyjny, o którym mowa w ust. 1, jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego.



3. Wnioskodawcy podlegającemu wpisowi do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadaje się jeden numer identyfikacyjny.

4. 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.

5. 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 wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę.

6. W przypadkach, o których mowa w ust. 4 i 5, do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę odpowiednio współmałżonka, współposiadacza gospodarstwa rolnego albo wspólników.”.

Przytoczone przepisy art. 12 ustawy o systemie ewidencji regulują zagadnienie nadawania numeru identyfikacyjnego producentowi wpisanemu do ewidencji producentów.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o systemie ewidencji, określenie „producent” oznacza producenta rolnego, organizację producentów, przetwórcę, podmiot prowadzący zakład utylizacyjny oraz potencjalnego beneficjenta. Z kolei „producent rolny” został zdefiniowany w art. 3 pkt 3 tej ustawy jako osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca alternatywnie: a) posiadaczem gospodarstwa rolnego, b) rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, c) posiadaczem zwierzęcia.

W art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji ustawodawca zamieścił regulację, która dotyczy m.in. sposobu nadawania numeru identyfikacyjnego podmiotom jakim są małżonkowie.

Przepisy art. 12 ustawy systemie ewidencji (poza ust. 5, który w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma zaznaczenia) obowiązują w niezmiennym brzmieniu od wejścia w życie tej ustawy (tj. od 7 lutego 2004 r.).

Zaznaczyć należy, że wojewódzkie sądy administracyjne, określając treść normatywną przepisu ust. 4 art. 12 ustawy o systemie ewidencji, początkowo przyjęły, iż małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne, jeżeli istnieje pomiędzy nimi rozdzielnosc majątkowa w rozumieniu przepisów k. r. o., i w jej ramach małżonkowie prowadzą odrębne gospodarstwa rolne, i każde z tych gospodarstw jest samodzielne pod względem technicznym oraz ekonomicznym (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 250/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 1011/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 131/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyraził stanowisko, że małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne, „jeżeli prowadzą odrębne gospodarstwa rolne, stanowiące majątek odrębny każdego z małżonków”. Z tymi stwierdzeniami zharmonizowany był pogląd, że w świetle art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, o możliwości nadania małżonkom tylko jednego numeru identyfikacyjnego decyduje fakt, iż małżonkowie posiadają wspólność ustawową i są współposiadaczami gospodarstwa rolnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Rz 13/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga podkreślenia, że przedstawiona linia orzecznicza sądów administracyjnych pierwszej instancji uległa zasadniczej zmianie, ponieważ w judykaturze NSA jednolicie uznano, iż przepis art. 12 ust. 4 ustawy o systemie

ewidencji umożliwia nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu z małżonków, niezależnie od ustroju majątkowego jaki obowiązuje między małżonkami. W tej sytuacji, nawet prowadzenie przez małżonków osobnych gospodarstw rolnych, wchodzących w skład ich majątków osobistych, nie umożliwia nadania obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych (zob. wyroki NSA: z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1092/08; z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 23/09; z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II GSK 802/09 i z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt 94/10, opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podnieść należy, iż przedstawiona wyżej wykładnia została także przyjęta w niniejszym pytaniu prawnym. W uzasadnieniu tego pytania wskazano bowiem, że z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wynika m.in. norma zakazująca nadania osobnych numerów identyfikacyjnych małżonkom w sytuacji, gdy ustrój majątkowy między nimi opiera się na rozdzieleniu i jednocześnie każde z małżonków posiada odrębne gospodarstwo rolne.

Należy podnieść, że nie dostrzeżono późniejszego orzecznictwa sądowego, które odbiegałoby od zaprezentowanego stanowiska NSA. Uprawniony jest zatem pogląd, że wskazana wykładnia zaskarżonej regulacji ma charakter stały i jednoznaczny.

Przed merytoryczną oceną wątpliwości konstytucyjnoprawnych przedstawionych przez NSA, należy odnieść się do kwestii formalnych, dotyczących przedmiotu i zakresu kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem konstytucyjnej kontroli jest akt normatywny (przepis prawa) w rozumieniu, jakie nadaje mu utrwalony sposób jego stosowania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14). To oznacza, że w niniejszej sprawie ocena konstytucyjności dotyczy art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w kształcie normatywnym ustalonym w orzecznictwie NSA, a zatem, że przepis ten wyraża

m.in. normę prawną, w myśl której, brak jest możliwości nadania obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych w przypadku ustanowienia małżeńskiego ustroju rozdzielności majątkowej oraz prowadzenia przez każde z małżonków odrębnego gospodarstwa rolnego.

Odnosząc się do zakresu kontroli, zauważyć trzeba, że w sentencji pytania prawnego wskazano, iż pytanie to dotyczy konstytucyjności art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji „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”. Z kolei w uzasadnieniu pytania prawnego NSA stwierdził, że istnieją wątpliwości konstytucyjnoprawne w szerszym zakresie zastosowania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, a mianowicie „w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych, niezależnie od ustroju majątkowego”. Jednocześnie sąd pytający zaznaczył, że określenie w sentencji pytania zakresu zaskarżenia było zdeterminowane stanem faktycznym sprawy rozstrzyganej przez ten Sąd.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Należy podkreślić, że w przypadku pytań prawnych, kognicja Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczona. Ze względu na konkretny, nie zaś abstrakcyjny charakter kontroli inicjowanej pytaniem prawnym, Trybunał Konstytucyjny może zaskarżone przepisy badać tylko w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla pytających sądów i odnosi się do konkretnych zawisłych przed nimi spraw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155).

Kierując się przedstawionym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, a także uwzględniając argumentację przedstawioną w uzasadnieniu pytania prawnego, należy uznać, że w niniejszej sprawie art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji podlega kontroli, w zakresie normatywnym, który został wskazany przez NSA w sentencji pytania prawnego.

Sąd pytający jako wzorcami kontroli uczynił art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy brak możliwości nadania obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych w sytuacji istnienia między nimi małżeńskiego ustroju rozdzielności majątkowej oraz prowadzenia przez każde z nich osobnego gospodarstwa rolnego narusza:

- zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji),
- zasadę ustrojową, zgodnie z którą małżeństwo znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji),
- zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

Przed odniesieniem się do zarzutów NSA, konieczne jest przedstawienie instytucji rozdzielności majątkowej.

Na wstępie należy zauważyć, że podstawowym aktem prawnym normującym stosunki majątkowe pomiędzy małżonkami jest k.r.o, a konkretnie przepisy działu III tego kodeksu, noszącego tytuł „Małżeńskie ustroje majątkowe”. Z przepisów tych wynika, że istnieją dwa główne małżeńskie reżimy majątkowe, a mianowicie wspólność i rozdzielność.

Zasadą jest, że z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje

małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków (art. 31 § 1 k.r.o.). Składniki majątku osobistego każdego z małżonków zostały wymienione w art. 33 k.r.o.

Ustawowa wspólność majątkowa nie jest obowiązkowa. Stosownie bowiem do art. 47 § 1 k.r.o., „małżonkowie mogą przez umowę zawartą w formie aktu notarialnego wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków (umowa majątkowa). Umowa taka może poprzedzać zawarcie małżeństwa.”.

Podkreślić należy, że w razie umownego ustanowienia rozdzielności majątkowej, każdy z małżonków zachowuje zarówno majątek nabyty przed zawarciem umowy, jak i majątek nabyty później (art. 51 k.r.o.). Przepis art. 51<sup>1</sup> k.r.o. stanowi, że „każdy z małżonków zarządza samodzielnie swoim majątkiem”.

Ponadto przyczyną istnienia pomiędzy małżonkami ustroju rozdzielności majątkowej mogą być sytuacje przewidziane w rozdziale III działu III k.r.o. Są one określane mianem przymusowego ustroju majątkowego i skutkują powstaniem pomiędzy małżonkami ustroju rozdzielności majątkowej.

Sytuacje, w których powstaje przymusowy ustrój majątkowy, to: jego ustanowienie przez sąd na wniosek któregokolwiek z małżonków z ważnych powodów (art. 52 k.r.o.), ubezwłasnowolnienie lub ogłoszenie upadłości jednego z małżonków (art. 53 k.r.o.), orzeczenie separacji pomiędzy małżonkami (art. 54 k.r.o.).

Istota ustroju rozdzielności majątkowej polega na tym, że małżonkowie nie mają majątku wspólnego, a każde z nich ma swój majątek osobisty, którym zarządza i rozporządza samodzielnie, a zatem bez udziału drugiego małżonka. Samodzielność zarządzania przez małżonka swoim majątkiem dotyczy jego całego majątku osobistego i wszystkich czynności zarządu tym majątkiem.

Oznacza to, że do dokonania czynności zarządu niepotrzebna jest zgoda drugiego z małżonków, ani ten drugi z małżonków nie może sprzeciwiać się dokonaniu takich czynności. Jedno bowiem z małżonków nie ma obowiązku informowania współmałżonka o stanie jego majątku, o wykonywaniu zarządu tym majątkiem i o zobowiązaniach go obciążających. Małżonkowie w tym zakresie nie są również uprawnieni do współposiadania rzeczy należących do majątku współmałżonka ani do korzystania z tych rzeczy (zob. H. Ciepła, B. Czechowicz, T. Domińczyk, S. Kalus, K. Piasecki, M. Sychowicz, *Komentarz do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 319 - 320).

W tym miejscu zachodzi nadto potrzeba zarysowania podstawowych kwestii związanych z przepisami dotyczącymi ewidencji producentów.

Na wstępie należy zaznaczyć, że wskazana ewidencja jest częścią krajowego systemu ewidencji, który, zgodnie z art. 4 ustawy o systemie ewidencji - poza wskazanym rodzajem ewidencji - składa się z: ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności, systemu identyfikacji działek rolnych, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia nr 73/2009 (powołanego z art. 3 pkt 1 tej ustawy) oraz dokumentacji związanej z prowadzeniem wymienionych ewidencji i systemu identyfikacji działek rolnych.

Utworzenie i prowadzenie krajowego systemu należy do zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Przepis art. 5 ust. 1 ustawy o ewidencji stanowi, że krajowy system jest wykorzystywany w zakresie:

- przyznawania i wypłaty płatności (stanowią one w rozumieniu art. 3 pkt 9 ustawy o systemie ewidencji pomoc finansową określoną w tym przepisie oraz płatność uzupełniającą określoną w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego),
- nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących płatności realizowanych przez Agencję,
- postępowania w sprawie zwrotu nienależnie wypłaconych płatności,

- postępowania w sprawie wymierzania kar pieniężnych lub zastosowania innych sankcji,
- identyfikacji producentów.

W art. 7 ustawy o systemie ewidencji wskazano dane i informacje, które podlegają ujawnieniu w ewidencji producentów.

Ewidencja producentów jest prowadzona w formie elektronicznej (art. 6 ustawy o systemie ewidencji). Wpisu producenta 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 ust. 1 ustawy o systemie ewidencji). Z art. 11 ust. 3 tej ustawy wynika, że wniosek zasadniczo składa się nie później niż na 21 dni przed dniem złożenia pierwszego wniosku o przyznanie płatności.

Dokonanie wpisu do ewidencji producentów nie wymaga orzeczenia, ponieważ wpis jest czynnością materialno-techniczną. Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o systemie ewidencji, rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej następuje natomiast w przypadku, gdy kierownik biura powiatowego Agencji odmawia wpisu do ewidencji producentów, „jeżeli wnioskodawca nie jest producentem lub został mu już uprzednio nadany numer identyfikacyjny, o którym mowa w art. 12”.

Podmiotom wpisanym do ewidencji producentów kierownik biura powiatowego Agencji wydaje zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym (art. 13 ust. 2 ustawy o systemie ewidencji).

Producent jest obowiązany do zgłoszenia kierownikowi biura powiatowego Agencji każdej zmiany danych zawartych we wniosku w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany (art. 14 ustawy o ewidencji).

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (druk sejmowy nr 2163/IV) wynika, że celem



projektodawcy było utworzenie oddzielnej ewidencji podmiotowej producentów rolnych, przetwórców, organizacji producentów i podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne oraz właściwej ewidencji gospodarstw rolnych. Jak wskazano, „pozwoli to prowadzić system podmiotowo, wiążąc nadawany numer z podmiotem, a nie tylko z gospodarstwem rolnym”. Projektodawcy stwierdzili, że stworzony system „będzie mógł być wykorzystywany do stosowania wszystkich instrumentów polityki rolnej, w części dotyczącej dopłat do produkcji rolnej. System ten będzie stanowić niezbędny instrument dla agencji płatniczej.”. Ponadto w uzasadnieniu omawianego projektu znalazło się wyjaśnienie, że „[w]iększość przepisów projektowanej ustawy nie jest objęta szczegółowymi regulacjami prawa wspólnotowego”. Stwierdzono także, iż „przyjęte rozwiązania organizacyjne i techniczne powinny zapewniać prawidłową realizację celów regulacji wspólnotowych, przede wszystkim zapewniać skuteczne i sprawne działanie systemu przyznawania płatności”.

Analizując przepisy dotyczące ewidencji producentów, należy dojść do wniosku, że wskazana ewidencja jest publicznym zbiorem informacji, w którym, w założeniu projektodawców, winny być m.in. ujawnione podmioty będące producentami rolnymi w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji.

Dokonywanie wpisu do ewidencji producentów należy do sfery działań administracji jako przede wszystkim działanie faktyczne (czynność materialno-prawna). Zaznaczyć jednak należy, że skoro krajowy system wykorzystuje się m.in. w zakresie przyznawania i wypłaty płatności (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ewidencji), to oznacza, iż działania te wywołują także skutki prawne na zewnątrz, mogące wkraczać w sferę praw i obowiązków podmiotów, którymi są producenci, a tym samym wpływać na ich sytuację prawną.

Przechodząc do oceny zgodności art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie objętym zaskarżeniem, z art. 2 Konstytucji, stwierdzić należy, że NSA podważa konstytucyjność zakwestionowanej regulacji z punktu

widzenia zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, takich jak: 1) zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 2) zasada poprawnej legislacji.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (określana także mianem zasady lojalności państwa wobec obywatela) jest jedną z zasad podstawowych regulujących stosunki między obywatelem a państwem. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Treść omawianej zasady sprowadza się do wymagania stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by nie było ono pułapką dla obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37 i powołane w nim orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że w demokratycznym państwie prawnym prawodawca nie może treści obowiązujących norm kształtować dowolnie. Nie powinny one stanowić instrumentu służącego osiągnięciu dowolnie przez niego wyznaczanych celów (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

Zaznaczyć należy, że realizacji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa służy zasada poprawnej legislacji.

Zasada ta składa się z szeregu bardziej szczegółowych zasad konstytucyjnych tworzących zbiór niejednorodny, a przy tym niezamknięty. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w zasadzie poprawnej legislacji mieści się m.in. wymaganie, „aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59 wraz z powołanym w nim orzecznictwem).

W kontekście zarzutów stawianych zakwestionowanej regulacji przez sąd pytający, należy przypomnieć, że w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał także inne elementy zasady poprawnej legislacji, takie jak: 1) przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego, 2) wymóg przestrzegania zasad racjonalności.

Podkreślając konieczność przestrzegania wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość

wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.” (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Z kolei w odniesieniu do wymogu przestrzegania zasad racjonalności, w omawianym wyroku wskazano, że «[w] świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być 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. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50)».

Na tle przedstawionych rozważań, co do treści wywiedzionych z art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, zastrzeżenia konstytucyjne NSA należy uznać za słuszne. Przekonująca jest także argumentacja sądu pytającego przemawiająca za kolizją art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zaskarżonym zakresie, ze wskazanym wzorcem kontroli. W uzupełnieniu tej argumentacji podnieść należy, co następuje.

Zaskarżona regulacja, przez wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym nadanie numeru identyfikacyjnego jest możliwe tylko jednemu z małżonków, po wyrażeniu na to zgody na piśmie przez drugiego małżonka, niezależnie od istniejących między małżonkami stosunków majątkowych – a więc z pominięciem okoliczności, czy małżonkowie pozostają w ustroju wspólności ustawowej, czy też obowiązuje między ustrój rozdzielności majątkowej – modyfikuje istotnie zasady majątkowego ustroju małżeńskiego. W ostatnim bowiem przypadku wprowadza się *ex lege* swoisty status przymusowej

wspólności ustawowej, a także eliminuje jednego z małżonków z możliwości ubiegania się o nadanie numeru identyfikacyjnego.

Ustawodawca zatem, w zaskarżonej regulacji, ustanowił szczególne reguły w zakresie małżeńskiego ustroju rozdzielności majątkowej, które prowadzą do przekreślenia wynikających z tego ustroju podstawowych uprawnień, a w szczególności samodzielnego zarządzania swoim majątkiem przez każdego z małżonków.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzanie rozwiązań asystemowych jest oceniane jako naruszenie art. 2 Konstytucji. Należy wskazać, że Trybunał stwierdził, iż racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej. To podważa bowiem zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., sygn. akt P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). Z kolei w wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „zasada poprawnej legislacji to nie tylko kwestia właściwego redagowania tekstu normatywnego, ale to także reguły posługiwania się adekwatnymi (z uwagi na cel) konstrukcjami prawnymi.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84).

Zaznaczyć należy, że następstwem modyfikacji zasad małżeńskiego ustroju majątkowego jest to, że w świetle zaskarżonej regulacji małżonkowie są przez ustawodawcę traktowani jako jeden producent. Producentem ma zaś szansę zostać wyłącznie ten małżonek, który złoży wniosek o wpis do ewidencji producentów za pisemną zgodą drugiego małżonka. W konsekwencji tylko temu małżonkowi zostanie nadany numer identyfikacyjny.

W sytuacji małżonków pozostających w ustroju rozdzielności majątkowej i prowadzących odrębne gospodarstwa rolne, małżonek wyrażający zgodę na

wpis, mimo że jest osobą odpowiadającą definicji „producenta rolnego” w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji, pozostaje poza zakresem ewidencji producentów. Należy stwierdzić, że takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zakładanym celem ustawy o ewidencji, jakim było utworzenie i prowadzenie ewidencji producentów, w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o systemie ewidencji.

Dodać także trzeba, że analiza przepisów dotyczących udzielania płatności dowodzi, iż posiadanie numeru identyfikacyjnego jest jednym z elementów przesądzających o możliwości uzyskania przez producenta rolnego pomocy finansowej. Wskazuje na to m.in. przepis art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.), zgodnie z którym „[r]olnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu w dniu 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 nr 1121/2009, 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”.

W świetle przytoczonego przepisu, zakwestionowana regulacja nie tylko zawiera wadę istotną z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, ale także w omawianej sytuacji stanowi „pułapkę” dla małżonka, który – mimo ustanowienia rozdzielności majątkowej – zgodził się na wpis swego współmałżonka do ewidencji producentów. Pozbawia ona bowiem tego małżonka możliwości ubiegania się o płatności.

Takie negatywne skutki nie są do zaakceptowania. Zasadnie bowiem sąd pytający twierdzi, że ani uregulowania prawa wewnętrznego, ani prawa unijnego nie dają podstaw do potraktowania małżonków znajdujących się w omawianej sytuacji, jako podmiotów, które zawsze muszą współposiadać gospodarstwo rolne oraz określenia ich jako jednego producenta.

Uwzględniając wszystkie przedstawione wyżej argumenty, należy stwierdzić, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zaskarżonej regulacji z punktu widzenia zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, należy stwierdzić, że w ust. 1 tego artykułu została wyrażona ogólna zasada równości, którą następnie przepis ust. 2 uzupełnia zakazem dyskryminacji. Zakres zasady równości i zakazu dyskryminacji są bardzo szerokie, zarówno pod względem podmiotowym („wszyscy”), jak i przedmiotowym (zakaz dyskryminacji „w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”).

W świetle zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów podobnych pozostających w takiej samej sytuacji faktycznej (zob. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dochowanie zasady

równości wyraża się również w tym, że podmioty, które nie pozostają w takiej samej sytuacji faktycznej, ustawodawca może i powinien potraktować odmiennie (zob. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007r., sygn. akt P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161).

Z kolei wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji jest to „zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych. Tak więc dla oceny danej sytuacji jako dyskryminacji, albo jej braku, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia. W przypadku podmiotów podobnych, należących do tej samej klasy (kategorii) istotnej, domniemanie przemawia za brakiem zróżnicowania.”(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK ZU nr 6A/2007, poz. 60).

Przechodząc do oceny zakwestionowanej regulacji w aspekcie zgodności z przedstawionym wzorcem kontroli z art. 32 Konstytucji, należy stwierdzić, że zastrzeżenia NSA przedstawione w pytaniu prawnym w kontekście zasady równości i zakazu dyskryminacji są – co do istoty – słuszne i zasługują na uwzględnienie.

Uzasadniając ten pogląd, należy rozpocząć od wskazania, że gospodarstwo rolne jest szczególnym składnikiem majątkowym. Konstytucyjną odrębność gospodarstwa potwierdza art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.”.

Z art. 23 Konstytucji wynika, że sformułowana jest w nim zasada rodzinnego gospodarstwa rolnego, a potem, w zdaniu drugim tego przepisu,



uczynione zastrzeżenie, iż nie narusza ona ochrony własności prywatnej i swobody działalności gospodarczej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że „art. 23 zd. 2 harmonizuje postanowienia tego artykułu z unormowaniami zamieszczonymi w art. 21 i 22 Konstytucji. Nadaje to zasadzie podstawowości rodzinnego gospodarstwa rolnego charakter specyficzny, bo nie pozwala traktować art. 23 w kategoriach *lex specialis*. Przeciwnie, należy uznać, że działania państwa (władz publicznych) dla zachowania i wsparcia systemu rodzinnych gospodarstw rolnych są dopuszczalne tylko w takim zakresie i tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej.” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 23 Konstytucji*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 6).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 23 Konstytucji „formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji.”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 23 Konstytucji nie powinien być zatem interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa”, a nadto, iż « gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania. » (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, OTK nr 1/2001, poz. 5).

Jak już wspomniano, celem ustawy o systemie ewidencji jest utworzenie i prowadzenie oddzielnej ewidencji podmiotowej m.in. producentów rolnych, a więc osób będących m.in. posiadaczami gospodarstwa rolnego (art. 3 pkt 3 lit. a

tej ustawy), pozwalającej prowadzić krajowy system ewidencji podmiotowo, a więc wiążąc nadawany numer identyfikacyjny z podmiotem, a nie gospodarstwem rolnym.

Na gruncie zatem celu tej ustawy, a także treści art. 12 ust. 4, w którym została zawarta poddana kontroli norma prawna, a także jej otoczenia normatywnego, sąd pytający zasadnie przyjął, że cechą relewantną (istotną) osób ubiegających się o nadanie numeru identyfikacyjnego jest fakt posiadania gospodarstwa rolnego.

Analizując zakwestionowaną regulację, należy dojść do wniosku, że przewidziana przez ustawodawcę zasada nadawania jednego numeru identyfikacyjnego małżonkom, który nie dopuszcza od niej odstępstwa, gdy ustanowiona została rozdzielnosc majątkowa, powoduje naruszenie zasady równości. Prowadzi ona do podobnego potraktowania podmiotów różnych, tj. małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej i współposiadających gospodarstwo rolne oraz małżonków między którymi istnieje ustrój rozdzielnosci majątkowej i prowadzących odrębne gospodarstwa rolne.

W tym miejscu należy podnieść, że problem braku możliwości nadania obojgu małżonkom samodzielnych numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia między nimi ustroju małżeńskiej rozdzielnosci majątkowej i prowadzenia przez nich odrębnych gospodarstw rolnych, był także przedmiotem zainteresowania parlamentarzystów. Dowodzą tego przede wszystkim interpelacje nr 18114 i nr 19201, złożone przez posłów na Sejm RP VI kadencji, interpelacja nr 319, złożona przez posła na Sejm RP VII kadencji, a także oświadczenie złożone przez dwóch senatorów na 69. posiedzeniu Senatu VI kadencji.

Odpowiedzi przedstawicieli rządu na wskazane interpelacje i oświadczenie konsekwentnie sprowadzały się do stwierdzenia, że przewidziana w art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji reguła, zgodnie z którą

małżonkowie, bez względu na to jaki obowiązuje między nimi małżeński ustrój majątkowy, mogą mieć nadany tylko jeden numer identyfikacyjny jest zasadna. Wskazywano, że taki sposób nadawania numeru identyfikacyjnego służy realizacji określonych programów pomocy finansowej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Niektóre z nich przewidują limitację wysokości przyznawanych środków lub przyznawanie płatności w określonej maksymalnej wysokości na jedno gospodarstwo rolne. Konieczne jest zatem zapobieganie sztucznym podziałom gospodarstw rolnych, aby w konsekwencji nie dopuszczać do przyznawania płatności nienależnych.

Zaznaczyć należy, że wskazane argumenty nie mogą być uznane za przekonujące, a więc nie sposób przyjąć, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie poddanym kontroli, można zakwalifikować jako dopuszczalne odstępstwo od zasady równości. Okoliczność, że niektóre środki pomocowe dla rolników są poddane limitacji nie może bowiem prowadzić do niepełnego określenia osób uprawnionych do nadania numeru identyfikacyjnego związanego z wpisem do ewidencji producentów. Przeciwdziałanie nieprawidłowościom, w zakresie przyznawania płatności, winno być dokonywane przy użyciu innych instrumentów, a nie poprzez wprowadzenie rozwiązania skutującego traktowaniem małżonków zawsze jako jednego producenta. Takie rozwiązanie powoduje, że pewna grupa osób posiadających gospodarstwa rolne, a więc spełniających cechy definicji „producenta rolnego” (art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji), na skutek braku numeru identyfikacyjnego zostanie wyeliminowana z możliwości uzyskania płatności albo w ubieganiu się o nie napotka trudności związane z koniecznością uzyskania zgody współmałżonka (np. w razie separacji).

Dodać należy, że zaskarżona regulacja, wprowadzając nieuzasadnione zróżnicowanie w możliwości uzyskania numeru identyfikacyjnego, bez względu na istniejący między małżonkami ustrój majątkowy, ma charakter dyskryminacyjny w życiu gospodarczym. Stan cywilny osoby posiadającej

gospodarstwo rolne nie powinien, nawet pośrednio, pozbawiać dostępu do płątności.

W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, narusza zasadę równości oraz koliduje z zakazem dyskryminacji, a zatem jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Zakwestionowana regulacja narusza także art. 18 Konstytucji, deklarujący przyznanie szczególnej ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu.

W piśmiennictwie stwierdza się, że „generalnie rzecz ujmując, z art. 18 wypływają nałożone na władze publiczne obowiązki zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania. Obowiązki te obejmują nie tylko odpieranie zagrożeń ze strony podmiotów zewnętrznych wobec rodziny (np. zagrożeń moralnych dla dzieci), ale również podejmowanie przez organy państwowe odpowiednich działań w sferze społecznej i gospodarczej, prowadzenie przez nie polityki społecznej i gospodarczej wspierającej funkcjonowanie małżeństwa i rodziny oraz umacniającej więzi łączące małżonków i rodzinę.” (B Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2009, publikacja LEGALIS).

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że rozwiązanie przyjęte w zakwestionowanej regulacji, polegające na uniemożliwieniu nadania obojgu małżonkom samodzielnych numerów identyfikacyjnych w sytuacji istnienia między nimi małżeńskiego ustroju rozdzielności majątkowej oraz prowadzenia przez każde z nich osobnego gospodarstwa rolnego, jest niezgodne z konstytucyjną koncepcją ochrony i opieki nad małżeństwem. Rozwiązanie to prowadzi do destabilizacji we wzajemnych stosunkach między małżonkami, ponieważ – jak już była o tym

mowa – może w szczególności przyczynić się do pogorszenia sytuacji finansowej co najmniej jednego z małżonków prowadzących działalność gospodarczą w formie odrębnego gospodarstwa rolnego.

Uprawniony jest zatem pogląd, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, jest także niezgodny z art. 18 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego