

Sygn. akt

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 lipca 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący :	sędzia NSA <b>Tadeusz Cysek (spr.)</b>
Sędzia NSA	<b>Gabriela Jyż</b>
Sędzia (del.) WSA	<b>Joanna Zabłocka</b>
Protokolant	<b>Patrycja Czubała</b>

po rozpoznaniu w dniu **18 lipca 2012 r.**

na rozprawie w **Izbie Gospodarczej**

skargi kasacyjnej **M K**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O**

z dnia **lutego 2011 r., sygn. akt**

w sprawie ze skargi **M K**

na decyzję **Dyrektora**

**Oddziału Regionalnego Agencji**

**Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w O**

z dnia **października 2010 r. nr**

w przedmiocie **wpisu do ewidencji producentów rolnych**

postanawia:

1. Zamkniętą rozprawę otworzyć na nowo.
2. Przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:

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.04.10.76 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, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483 ze zm.)?

3. Zawiesić postępowanie przed **Naczelnym Sądem Administracyjnym.**

NSA/post. 2 – postanowienie „w toku”



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

## UZASADNIENIE

### 1. Stan faktyczny sprawy

1.1. Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zostało zainicjowane skargą kasacyjną M K od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O z dnia lutego 2011 r., sygn. akt

Wymienionym wyrokiem oddalono skargę M K na decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w O z dnia października 2010 r., którą utrzymano w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w I z dnia września 2010 r. w sprawie wpisu do ewidencji producentów rolnych M K

1.2. W dniu lutego 2004 r. M K a także jej mąż A K złożyli w Biurze Powiatowym ARiMR w I wnioski o dokonanie wpisów do ewidencji producentów rolnych. Nie zawierały one zgody współmałżonka na wpis do ewidencji. Wnioski obu małżonków zostały uwzględnione, co potwierdziły wydane im zaświadczenia z dnia marca 2004 r.

W trakcie dalszego, toczącego się z urzędu w 2010 r. i mającego na celu zweryfikowanie zasadności dokonanych wpisów małżonków do ewidencji producentów rolnych postępowania administracyjnego, M K konsekwentnie podnosiła, że w 1996 r. w jej małżeństwie wprowadzony został umownie ustrój rozdzielności majątkowej i od tego czasu małżonkowie posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Fakty te potwierdzał również A K i nie były one kwestionowane przez organy administracji publicznej.

Wydaną w niniejszej sprawie decyzją z dnia września 2010 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w I – działając na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z 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: ustawa o krajowym systemie ewidencji) – anulował numer identyfikacyjny nadany M K i odmówił jej

wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadania numeru identyfikacyjnego. Organ I instancji wskazał przy tym, że odrębne numery identyfikacyjne dla małżonków zostały nadane na podstawie niepełnych oświadczeń, bowiem nie zawarto w nich zgody współmałżonka na wpis do ewidencji. W konsekwencji organ uznał, że nadanie tym osobom odrębnych numerów identyfikacyjnych naruszało art. 12 ust. 4 powołanej ustawy.

Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w O  
utrzymując w mocy - w dniu października 2010 r. - decyzję organu I instancji stwierdził, że prowadzenie odrębnych gospodarstw rolnych przez małżonków nie ma wpływu na treść rozstrzygnięcia, gdyż ustawa o krajowym systemie ewidencji nie przewiduje możliwości nadania małżonkom dwóch numerów identyfikacyjnych. Ustawa ta nie różnicuje sytuacji prawnej małżonków ze względu na rodzaj stosunków majątkowych ich łączących. Ustawodawca nie uregulował odmiennie sytuacji małżonków, którzy posiadają gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie i ekonomicznie. Decydującym jest istnienie związku małżeńskiego.

1.3. Składając skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O ,  
M K zarzuciła decyzji kończącej postępowanie administracyjne między innymi obrazę art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji, nie zgadzając się z wykładnią tego przepisu dokonaną w zaskarżonej decyzji.

WSA w O nie podzielił zarzutów zawartych w skardze M K  
na powyższą decyzję z dnia października 2010 r.

Jednym z przepisów, na których oparto wyżej wymieniony wyrok, był art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji. WSA wskazał, że z tego przepisu wynika, iż małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego czy współposiadają lub wspólnie prowadzą gospodarstwo, czy też nie. Zgodził się też, że ustawodawca nie zróżnicował sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, z tymi małżonkami, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie, ekonomicznie. Rozstrzygającym w tej materii jest fakt pozostawania w związku małżeńskim.

1.4. W skardze kasacyjnej wyrokowi temu zarzucono między innymi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 12 ust. 4

ustawy o krajowym systemie ewidencji – poprzez przyjęcie, że przepis ten odnosi się do sytuacji, w której znalazła się skarżąca.

Zdaniem skarżącej art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji odnosi się tylko do małżonków, między którymi funkcjonuje wspólność majątkowa małżeńska, natomiast – jak stwierdza skarżąca – w przypadku rozdzielności majątkowej każdego z małżonków należy traktować jako odrębny, niezależny podmiot, tj. producenta rolnego.

## **2. Uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego**

2.1. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji „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”.

Przedmiotem zaskarżenia w pytaniu prawnym jest jedna z norm prawnych, wynikających z powyższego przepisu, tj. norma zakazująca nadanie odrębnych numerów identyfikacyjnych małżonkom w sytuacji, gdy ich ustrój majątkowy opiera się na rozdzielności i jednocześnie każdy z małżonków posiada (prowadzi) odrębne gospodarstwo rolne. Z tego powodu NSA postanowił określić przedmiot zaskarżenia w sposób „zakresowy”. Przedmiotem zaskarżenia jest więc art. 12 ust. 4 powołanej ustawy 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.

2.2. Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że – z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji – nie jest możliwe wyprowadzenie z tego przepisu normy prawnej o treści wskazywanej przez skarżącą, tj. normy, zgodnie z którą zakaz nadania odrębnych numerów identyfikacyjnych, płynący z wyżej wymienionego przepisu, odnosi się wyłącznie do małżonków pozostających we wspólności majątkowej. Przepis art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji umożliwia nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu z małżonków – niezależnie od ustroju majątkowego, w jakim pozostają małżonkowie. W konsekwencji, nawet prowadzenie przez obu małżonków osobnych gospodarstw rolnych, wchodzących w skład ich majątków odrębnych, nie umożliwia

## Sygn. akt

nadania obu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych. Taki pogląd jest jednolicie przyjmowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. wyrok z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 1092/08, wyrok z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt II GSK 23/09, wyrok z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II GSK 802/09, wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 94/10).

2.3. Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP pytanie prawne sądu do TK jest dopuszczalne, „jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. W orzecznictwie TK ta przesłanka jest rozumiana jako obligująca sąd pytający do wykazania, iż rozstrzygnięcie sprawy przez ten sąd będzie różniło się w zależności od treści ewentualnego wyroku Trybunału (np. postanowienie TK z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10 i cyt. tam orzecznictwo).

Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje pogląd, że omawiana przesłanka dopuszczalności pytania prawnego jest spełniona. Brak podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości NSA - sformułowanych w sentencji pytania prawnego - stanowić będzie przesłankę do oddalenia skargi kasacyjnej M K . Natomiast uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niekonstytucyjności normy wynikającej z art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji przemawiać będzie za uchyleniem wyroku Sądu I instancji – jako wydanego na podstawie normy prawnej niezgodnej z Konstytucją RP. Dodać wypada, iż wówczas za takim rozstrzygnięciem NSA, niezależnym od zasady *tempus regit actum* i przełamującym ogólne zasady prawa intertemporalnego przemawiałaby norma konstytucyjna, wynikająca z art. 190 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Biorąc to wszystko pod uwagę, od odpowiedzi na niniejsze pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. akt

2.4. Naczelny Sąd Administracyjny uważa, iż rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy na podstawie normy, która budzi wątpliwości konstytucyjne, nie jest możliwe bez wniesienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżona norma, która znajduje zastosowanie w sprawie, wynika z jednoznacznego przepisu ustawy. Oparcie rozstrzygnięcia na stanie prawnym zgodnym z Konstytucją wymagałoby zatem od NSA pominięcia normy ustawowej. Naczelny Sąd Administracyjny – z uwagi na treść art. 178 ust. 1 Konstytucji – co do zasady nie posiada takiej kompetencji. Z tych samych przyczyn nie zachodzą

## Sygn. akt

podstawy do wystąpienia do składu siedmiu sędziów NSA z zagadnieniem prawnym, w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

Nie istnieje ponadto prawna możliwość wydania wyroku w sprawie o sygn. akt bez oparcia się na przepisie art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji.

### 3. Przedmiot zaskarżenia

3.1. Jak już wyjaśniono wyżej, pytanie prawne dotyczy art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia nadanie obu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i posiadania oraz prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych.

Należyte zidentyfikowanie problemu konstytucyjnego wymaga wyjaśnienia kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżona regulacja.

3.2. Wprawdzie dokonanie wpisu do ewidencji producentów i związane z nim nadanie numeru identyfikacyjnego, o którym mowa w art. 12 ustawy o krajowym systemie ewidencji pełni co do zasady rolę porządkową (ewidencyjną) i nie jest samo w sobie źródłem uprawnień do płatności (vide: uchwała składu 7 Sędziów z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 2/12) ale nie sposób nie zauważyć, iż 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. Na przykład, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.) rolnik może ubiegać się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej do powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego jeżeli „został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności”.

Nie ulega wątpliwości, iż w przypadku osoby fizycznej posiadającej i prowadzącej gospodarstwo rolne brak nadania numeru identyfikacyjnego oznacza,

## Sygn. akt

że podmiot taki nie będzie mógł korzystać z uprawnień, jakie daje rolnikom obowiązujące prawo krajowe i europejskie.

3.3. Zgodzić się należy, iż najczęściej małżonkowie współposiadają i prowadzą razem gospodarstwo rolne. Istnieje jednak również możliwość posiadania i prowadzenia przez każdego z małżonków osobnych gospodarstw rolnych. Sytuacja taka może wystąpić przede wszystkim wówczas, gdy – tak jak w sprawie będącej temem niniejszego pytania prawnego – małżeński ustrój majątkowy opiera się na rozdzielności majątkowej. Wynikać może ona nie tylko z umowy (art. 47 § 1 k.r.o.) ale też z orzeczenia sądowego (art. 52 § 1 i art. 54 § 1 k.r.o.). Zważyć należy przy tym, iż do każdego z małżonków może należeć majątek osobisty (art. 33 k.r.o.).

W tym miejscu wypada również podkreślić, iż w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o krajowym systemie ewidencji gospodarstwo rolne to wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b 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, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U.UE.L.2009.30.16 z 31 stycznia 2009 r. ze zm., dalej: „rozporządzenie nr 73/2009”), producent to producent rolny, organizacja producentów, przetwórcza, podmiot prowadzący zakład utylizacyjny oraz potencjalny beneficjent, a producent rolny to 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 nr 73/2009, lub
- c) posiadaczem zwierzęcia.

Zgodnie zaś z art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009 rolnik to osoba fizyczna lub prawna lub grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz która prowadzi działalność rolniczą. Z kolei zgodnie z lit. b powołanego przepisu gospodarstwo to wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Zważyć należy, iż treść wszystkich przytoczonych uregulowań prawa krajowego i unijnego nie daje żadnego asumptu do traktowania małżonków jako podmiotów, które muszą zawsze wspólnie posiadać (prowadzić) gospodarstwo rolne oraz określania ich jako zawsze jednego producenta.

3.4. Problem konstytucyjny, który stanowił dla Naczelnego Sądu Administracyjnego inspirację do wystąpienia z niniejszym pytaniem prawnym, wynika z okoliczności, że art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji nie uwzględnia tego, iż zgodnie z obowiązującym prawem, może zaistnieć sytuacja, gdy każdy z małżonków posiada (prowadzi) odrębne gospodarstwo rolne, które nie wchodzi w skład majątku wspólnego.

3.5. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega, że problem poruszony w pytaniu prawnym nie ogranicza się do sytuacji, w której małżonkowie pozostają w ustroju rozdzielności majątkowej. Posiadanie i prowadzenie przez małżonków samodzielnie odrębnych gospodarstw rolnych może mieć miejsce również wówczas, gdy ustrój majątkowy opiera się na innych zasadach, w tym na zasadzie wspólności. Określenie zakresu zaskarżenia w sentencji pytania prawnego było jednak zdeterminowane stanem faktycznym sprawy rozstrzyganej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Z tego powodu Naczelny Sąd Administracyjny pozostawia do decyzji Trybunału Konstytucyjnego kwestię dopuszczalności i celowości wydania wyroku co do konstytucyjności art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji w szerszym zakresie zastosowania tego przepisu – to jest 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.

#### **4. Uzasadnienie niezgodności z art. 2 Konstytucji**

4.1. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji jest, w zaskarżonym zakresie, niezgodny z **zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa**, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Niezgodność ta wynika z rażącej niespójności rozwiązań prawnych przyjętych w dwóch gałęziach prawa, która prowadzi do zastawienia przez ustawodawcę swoistej „pułapki” na adresatów norm prawnych (por. wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06).



Reguły określające stosunki majątkowe pomiędzy małżonkami są zawarte w art. 31 i nast. k.r.o. Przepisy tego Kodeksu dają małżonkom znaczną swobodę ukształtowania ustroju majątkowego. Można zakładać, że swoboda ta jest jednym z czynników uwzględnianych przez osoby rozważające wstąpienie w związek małżeński. Istotą swobody, o której mowa, jest możliwość podjęcia przez małżonków decyzji co do tego, czy określone przedmioty majątkowe lub prawa będą należały do majątku wspólnego czy też do majątku osobistego każdego z małżonków. Decyzja ta, polegająca m.in. na umownym ograniczeniu wspólności ustawowej lub ustanowieniu rozdzielności majątkowej, może być wypadkową różnorodnych okoliczności indywidualnych, na przykład wynikających z zamiaru prowadzenia przez każdego z małżonków własnej działalności gospodarczej, np. opartej na własnym przedsiębiorstwie czy gospodarstwie rolnym. Jest bowiem oczywiste, że do istoty małżeństwa nie należy obowiązek wspólnego prowadzenia działalności zarobkowej czy gospodarczej.

Przyznanie małżonkom swobody w zakresie ukształtowania wzajemnych stosunków majątkowych jest przede wszystkim odzwierciedleniem zasady wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji), jak również znajduje podstawę w nakazie „ochrony i opieki”, jaką państwo powinno otaczać instytucję małżeństwa (art. 18 Konstytucji), oraz zasadzie pomocniczości, o której mowa w preambule Konstytucji. Państwo powinno sprzyjać temu, aby relacje pomiędzy osobami, które zdecydowały się na zawarcie małżeństwa – w tym relacje majątkowe – opierały się w pierwszym rzędzie na zgodnym porozumieniu i woli samych małżonków, a nie na nakazie prawnym.

Zaskarżona regulacja prowadzi natomiast do takiego skutku, że małżonkowie, którzy zdecydowali się na prowadzenie działalności w formie odrębnych gospodarstw rolnych i w związku z tym skorzystali ze swobody uregulowania wzajemnych stosunków majątkowych, jaką daje im Kodeks rodzinny i opiekuńczy, wpadają z tego powodu w pewną „pułapkę”. Polega ona na tym, że realizacja przyznanego małżonkom prawa do ustanowienia rozdzielności majątkowej (lub do 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 realiach *de facto* wyklucza) możliwość prowadzenia samodzielnej działalności rolniczej przez oboje małżonków.

Naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa Naczelny Sąd Administracyjny upatruje w rażącej niespójności art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji, w zakresie objętym zaskarżeniem, z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami. Z jednej bowiem strony – ustawodawca „zachęca” małżonków do realizowania przedsięwzięć gospodarczych oraz uregulowania stosunków majątkowych oraz w sposób jak najbliższy ich woli, natomiast – z drugiej strony – ten sam ustawodawca w zasadzie uniemożliwia prowadzenie przez obu małżonków samodzielnej działalności opartej na osobnych gospodarstwach rolnych.

4.2. Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji narusza również **zasadę poprawnej legislacji**, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Jak się wskazuje w orzecznictwie TK „zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej” (zob. np. wyrok TK z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10). Prawodawca ustanawiając normę prawną powinien przede wszystkim zdefiniować cel, którego osiągnięciu norma taka ma służyć (por. wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Niezgodne z tą zasadą jest stanowienie norm, których funkcjonowania w systemie prawa nie da się wytłumaczyć realizacją jakiegokolwiek celu ustawodawcy. Jak wskazuje się w orzecznictwie TK „dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawa jest złamaniem zasady poprawnej legislacji” (wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „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 będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów [...], 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” (wyrok TK z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05). Ponadto, w przekonaniu TK za składową przyzwoitej legislacji należy uznać „racjonalizm

stanowionego prawa”. Trybunał stoi na stanowisku, że „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)” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04).

W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji, w zaskarżonym zakresie, narusza omówiony wyżej standard.

Przed wszystkim zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest możliwe zidentyfikowanie celu, który mógłby uzasadniać wprowadzenie wynikającego z powołanego przepisu zakazu przyznania osobnych numerów identyfikacyjnych rolnikom posiadającym odrębne gospodarstwa rolne tylko z tego powodu, że pozostają oni w związku małżeńskim. Celu takiego nie da się ustalić ani na podstawie analizy przepisów ustawy, ani na podstawie uzasadnienia jej projektu (zob. druk sejmowy nr 2163/IV kadencja). Zamierzeniem projektodawców ustawy było bowiem zapewnienie „prawidłowego kontrolowania i zarządzania płatnościami przez Unię Europejską i Rzeczpospolitą Polską do beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej”. Zaskarżona regulacja, ograniczając możliwość uzyskania numeru identyfikacyjnego przez rolnika wyłącznie z tego powodu, że pozostaje on w związku małżeńskim, nie ma nic wspólnego z realizacją przedstawionego wyżej *ratio legis* ustawy – jest rozwiązaniem przypadkowym i arbitralnym, a przez to niezgodnym z zasadą poprawnej legislacji.

Można przypuszczać, że ustanowienie zaskarżonej normy prawnej wynikało z przyjęcia założenia, iż małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstw rolnych. Wskazuje na to w szczególności okoliczność, że zaskarżona norma znajduje swoje źródło w tej samej jednostce redakcyjnej ustawy (tj. art. 12 ust. 4), w której zawarto nakaz nadawania tylko jednego numeru identyfikacyjnego „podmiotom będącym współposiadaczami gospodarstwa rolnego”. Jest to założenie fałszywe. Nie uwzględnia ono tego, że – jak już wspomniano – obowiązujące prawo daje małżonkom możliwość posiadania i prowadzenia osobnych gospodarstw rolnych. Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że zgodnie z zasadą poprawnej legislacji proces prawotwórczy powinien się opierać na rzetelnym zidentyfikowaniu kontekstu normatywnego nowo tworzonych przepisów. W szczególności ustawodawca tworząc przepisy powinien uwzględnić uwarunkowania systemowe, w jakich funkcjonuje

dana instytucja prawna. Ustawodawca nie może konstruować norm, które ignorują rzeczywistość społeczną i prawną. Również z tego powodu Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, iż zaskarżona norma narusza zasadę poprawnej legislacji.

## **5. Uzasadnienie niezgodności z art. 18 Konstytucji**

5.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 18 Konstytucji wyraża nakaz podejmowania przez państwo takich działań, które „umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami” (wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04; por. też wyrok TK z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06). Niezgodne z wyżej wymienionym przepisem Konstytucji są normy prawne, których obowiązywanie godzi w autorytet instytucji małżeństwa oraz może prowadzić do osłabienia więzi pomiędzy małżonkami. W świetle standardu wypracowanego w orzecznictwie TK niedopuszczalne są ponadto takie przepisy prawne, które mogą skłaniać małżonków do stwarzania sytuacji pozorujących rozkład pożycia wyłącznie w celu uzyskania określonej korzyści.

W tym świetle za niezgodne z art. 18 Konstytucji należy uznać normy prawne, które powodują efekt „zniechęcenia” osób połączonych określonymi więziami osobistymi do zawarcia małżeństwa bądź też „zachęcenia” małżonków do rozwiązania małżeństwa – z tego powodu, że czynią pozostawanie poza związkiem małżeńskim bardziej „korzystnym” (np. z przyczyn majątkowych) od pozostawania w takim związku. Innymi słowy, chodzi o przepisy, które prowadzą do tego, iż niezawarcie małżeństwa lub jego rozwiązanie jest z określonych powodów bardziej „opłacalne” od pozostawania w związku małżeńskim.

5.2. Wynikający z art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji zakaz nadania obu małżonkom numerów identyfikacyjnych prowadzi do takiego skutku, że dla osób, które są posiadaczami osobnych gospodarstw rolnych, bardziej korzystne (opłacalne) – zwłaszcza z punktu widzenia możliwości ubiegania się o środki finansowe związane z prowadzeniem działalności rolniczej – jest pozostawanie poza związkiem małżeńskim. 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 – pojawiają się zatem 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego taka sytuacja, spowodowana obowiązywaniem 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. 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.

## **6. Uzasadnienie niezgodności z art. 32 Konstytucji**

6.1. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (np. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09).

Analiza regulacji prawnej pod kątem zgodności z zasadą równości składa się z następujących etapów. Po pierwsze, należy ustalić, czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, po drugie – na podstawie jakiego kryterium zostało dokonane zróżnicowanie, po trzecie – czy to zróżnicowanie było uzasadnione (zob. wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10).

Oceniając ostatnią z wymienionych przesłanek konieczne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- czy zróżnicowanie podmiotów podobnych ma charakter relewantny, tzn. czy pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i czy służy realizacji tego celu;

## Sygn. akt

- czy różnicowanie jest proporcjonalne, tzn. czy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, jest odpowiednio zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- czy różnicowanie pozostaje w związku z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

6.2. Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że w analizowanej sprawie mamy 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 (relewantną), 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. Jedyną okolicznością, która przesądza o wyłączeniu możliwości uzyskania numerów identyfikacyjnych przez dwie osoby posiadające osobne gospodarstwa rolne, 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.

Wskazane wyżej zróżnicowanie nie jest uzasadnione w świetle „testu równości”, przyjętego w orzecznictwie TK.

a) Po pierwsze, zróżnicowanie nie spełnia wymogu relewantności. Nie pozostaje ono w jakimkolwiek związku z celem oraz treścią przepisów w których zawarta jest kontrolowana norma. Jak już wskazywano wcześniej, celem ustawy o krajowym systemie ewidencji jest zapewnienie „prawidłowego kontrolowania i zarządzania płatnościami przez Unię Europejską i Rzeczpospolitą Polską do beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej”. Zaskarżona norma nie ma nic wspólnego z realizacją tego celu. Dla jego osiągnięcia nie jest konieczne – ani nawet przydatne – uniemożliwienie małżonkom prowadzącym własne gospodarstwa rolne uzyskania dwóch numerów identyfikacyjnych. Można zakładać, że zgodnie z intencją twórców ustępu 4 art. 12 ustawy w sytuacji, gdy kilka osób posiada (współposiada) jedno gospodarstwo rolne, zapewnienie „prawidłowego kontrolowania i zarządzania płatnościami” uzasadnia przyznanie wyłącznie jednego numeru identyfikacyjnego (zob. też art. 12 ust. 5, odnoszący się do współników spółki cywilnej). A zatem nie

powinna budzić wątpliwości norma stanowiąca, że jeden numer identyfikacyjny nadaje się małżonkom, którzy współposiadają gospodarstwo rolne – na zasadach takich samych, jak w przypadku współposiadaczy, których nie łączy związek małżeński. Natomiast nie jest możliwe odnalezienie jakiegokolwiek racjonalnego związku pomiędzy zakazem, który wynika z art. 12 ust. 4 ustawy, w zakresie objętym zaskarżeniem, a wskazanym wyżej celem ustawy o krajowym systemie ewidencji.

b) Po drugie, zaskarżona regulacja nie spełnia kryterium proporcjonalności. Wynika to z faktu, że nie jest możliwe ustalenie „interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy”. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego „już sam brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów uniemożliwia analizowanie dochowania zasady proporcjonalności” (wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10). Jak już wskazano wyżej, o ile da się uzasadnić wymóg nadania jednego numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy jakakolwiek grupa dwóch lub więcej osób (w tym małżonkowie) współposiada gospodarstwo rolne, o tyle nie istnieje powód, który przemawiałby za obowiązywaniem takiego wymogu w przypadku małżonków posiadających osobne gospodarstwa, wchodzące w skład majątków odrębnych.

c) Po trzecie, zróżnicowanie wprowadzone zaskarżonym przepisem jest niesprawiedliwe i nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony jakiegokolwiek wartości, zasady czy normy konstytucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że już sam fakt pogorszenia sytuacji prawnej osób tylko z tego powodu, że pozostają one w związku małżeńskim – podlegającym szczególnej ochronie konstytucyjnej – godzi w zasadę sprawiedliwości.

Za wprowadzeniem zróżnicowania nie przemawia w szczególności wzgląd na ochronę wartości, o której mowa w art. 23 Konstytucji, tj. rodzinnego gospodarstwa rolnego. Norma ta nie uzasadnia wprowadzania regulacji, które wykluczają czy ograniczają możliwość prowadzenia przez małżonków osobnych gospodarstw rolnych – zwłaszcza mając na uwadze zdanie drugie wyżej wymienionego przepisu, zgodnie z którym zasada gospodarstwa rodzinnego „nie narusza” swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Innymi słowy, art. 23 Konstytucji nie daje ustawodawcy legitymacji do wprowadzenia nakazu prowadzenia przez małżonków wyłącznie wspólnych gospodarstw rolnych, a do takiego skutku prowadzi – pośrednio – zaskarżony przepis.

## Sygn. akt

Można dodać, że rozumienie pojęcia „gospodarstwo rodzinne” powinno nawiązywać do znaczenia terminu „rodzina” na gruncie Konstytucji. Zdaniem TK „w świetle przepisów konstytucyjnych za rodzinę należy [...] uznać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi” (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Wynika z tego, że pojęcie „rodziny” jest na poziomie Konstytucji oderwane od pojęcia „małżeństwa”, to znaczy małżeństwo nie jest konstytutywnym elementem rodziny. W świetle stanowiska TK – z jednej strony – „rodzina” w rozumieniu Konstytucji nie musi być oparta na małżeństwie, oraz – z drugiej strony – małżeństwo nie zawsze stanowi „rodzinę” w rozumieniu Konstytucji. Nieuprawnione jest zatem poszukiwanie uzasadnienia normy wynikającej z art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji (w zaskarżonym zakresie) w art. 23 Konstytucji.

6.3. Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że niezależnie od niezgodności z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zaskarżona regulacja narusza również zakaz dyskryminacji, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Z zakazem dyskryminacji wiąże się zasadność doboru przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej jednostek (por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego 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 TK z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

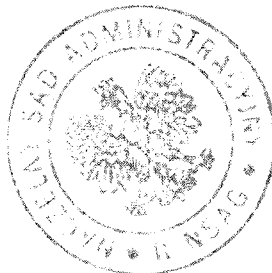
Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji, przyjmując jako jedyne kryterium zróżnicowania stan cywilny



(fakt pozostawania w związku małżeńskim), prowadzi do dyskryminacji niektórych osób będących posiadaczami gospodarstw rolnych. Jest to kryterium, decydujące o pogorszeniu sytuacji prawnej, które nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia konstytucyjnego. W świetle art. 18 Konstytucji w pewnych okolicznościach jest dopuszczalne różnicowanie sytuacji prawnej małżonków w relacji do osób niepozostających w związku małżeńskim, lecz wyłącznie na korzyść tych pierwszych. Takie różnicowanie może być uzasadnione koniecznością zapewnienia przez Państwo stosownej ochrony i opieki nad instytucją małżeństwa. Naczelny Sąd Administracyjny stoi natomiast na stanowisku, że art. 18 Konstytucji bezwzględnie wyklucza dopuszczalność wprowadzania regulacji pogarszających sytuację prawną podmiotów prawa wyłącznie z powodu faktu pozostawania w związku małżeńskim. Takie regulacje należy uznać za dyskryminujące i przez to niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

7. Z przedstawionych wyżej powodów Naczelny Sąd Administracyjny – na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. – postanowił, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem



*[Handwritten signature]*