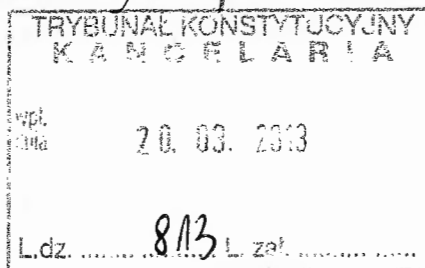




# Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa



Prezes  
Andrzej Gross

**Pan**  
**Marek Zubik**  
**Sędzia Trybunału Konstytucyjnego**  
**Przewodniczący składu**  
**orzekającego**

Państwa pismo      Data:  
Sygn. akt P 40/12    12.02.2013

Nasz znak:  
P-418/DBR – 0221 - 01/WPNBR/AN/13

Data:  
19.03.2013 r.

*Dotyczy: pytania prawnego NSA do TK w zakresie zgodności z Konstytucją RP art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów (...).*

*Stanisław Tomasz Szokis,*

W nawiązaniu do pisma, sygn. akt P 40/12 z dnia 12 lutego 2013 r. dotyczącego toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie pytania prawnego 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, 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji”, uprzejmie informuję, co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest państwową osobą prawną, której obowiązkiem jest stosowanie przepisów prawa w kształcie określonym przez prawodawcę krajowego i wspólnotowego.

Zgodnie z przepisem 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 KSEP) 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.

Z przepisu powyższego wynika jasna zasada, że małżonkowie, bez względu na to, jaki ustrój majątkowy małżeński ich łączy mogą mieć nadany tylko jeden numer identyfikacyjny.

Taka wykładnia powyższego przepisu została potwierdzona w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Zgodnie chociażby z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2010 r. sygn. akt II GSK 802/09, „przepis art. 12 ust. 4 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności obliguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu ze współmałżonków, niezależnie od ustroju majątkowego obowiązującego małżonków. Posiadanie nawet odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony małżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów rolnych i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne, jako jego majątek odrębny, do dokonania samodzielnego wpisu do ewidencji producentów i nadania mu odrębnego od drugiego małżonka numeru identyfikacyjnego”.

Art. 12 ust. 4 ustawy KSEP wskazuje zatem jedynie, iż w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny, temu małżonkowi, co do którego drugi wyraził zgodę. Należy zauważyć, że sam fakt nadania numeru identyfikacyjnego nie przesądza jeszcze o prawach czy obowiązkach producentów, w szczególności nie przesądza o prawie otrzymania pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Zasady przyznawania pomocy określają bowiem przepisy szczególne, odrębne od ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Należy zatem jeszcze raz podkreślić, iż art. 12 ust. 4 ww. ustawy nie przesądza o tym, komu może być przyznana pomoc.

Pogląd taki podziela Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu uchwały z dnia 30 maja 2012 r. sygn. akt II GPS 2/12 wyraźnie stwierdził, że „wyjaśnienie (...) rozbieżności i wynikających z nich wątpliwości interpretacyjnych daje tylko taka interpretacja przepisów prawa dotyczących wpisu do ewidencji producentów i wiążących z tym wpisem uzyskanie płatności, według której ów wpis ma jedynie znaczenie porządkowe, a nie kształtujące prawo do płatności (wszak jest to jedynie ewidencja).”

Zupełnie natomiast odrębną kwestią jest stosowanie art. 12 ust. 4 ww. ustawy w kontekście przepisów dotyczących pomocy finansowej świadczonej przez ARiMR. Sam fakt wpisania małżonków do ewidencji w ten sposób, że numer identyfikacyjny nadaje się jednemu małżonkowi, nawet gdy małżonkowie pozostają w ustroju rozdzielności majątkowej, nie przesądza bowiem o tym, że tacy małżonkowie nie mogą ubiegać się o pomoc finansową w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na swoje odrębne gospodarstwa rolne, wchodzące w skład ich majątków osobistych. Ustawa KSEP określa bowiem jedynie sposób rejestracji podmiotów, warunki przyznania płatności określają natomiast przepisy materialne dotyczące poszczególnych schematów pomocowych. W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy KSEP nie może być interpretowany w ten sposób, że wyklucza możliwość uzyskania płatności przez obojga małżonków w sytuacji istnienia rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnych gospodarstw rolnych w której małżonek nie wpisany do ewidencji, ale wyrażający zgodę na wpis drugiemu małżonkowi może się ubiegać lub nie o przyznanie płatności. To przepisy materialne dotyczące poszczególnych schematów pomocowych decydują o kwalifikowalności do płatności.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. a ppkt i, ii Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej „państwa członkowskie przyjmują, w ramach wspólnej polityki rolnej, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, jak również podejmują wszelkie inne środki konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty, w szczególności w celu upewnienia się co do prawdziwości i prawidłowości operacji finansowanych przez EFRG i EFRROW, zapobiegania nieprawidłowościom i ich ściganiu”. Ponadto, zgodnie z art. 30 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 ustanawiające 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 „nie naruszając szczególnych przepisów odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”. Natomiast art. 4 pkt 8 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich wskazuje, iż „nie naruszając przepisów szczegółowych, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego wsparcia”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zatem stwierdzić, iż ustawodawca nie po to określił, że małżonkowie mogą mieć tylko jeden numer identyfikacyjny, by ograniczyć prawo do wystąpienia o pomoc małżonkowi „nie wpisanemu do ewidencji” ale by wykluczyć ewentualne nadużycia polegające na „sztucznym” dzieleniu majątku małżonków czy wnioskowaniu o pomoc dwa razy w odniesieniu do jednego gospodarstwa. Należy tu w szczególności zwrócić uwagę na zasady przyznawania płatności obszarowych, w tym zwłaszcza objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich zarówno dla lat 2004 - 2006 jak i 2007 - 2013. Zarówno bowiem dla płatności rolnośrodowiskowych jak i dla pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej programem rozwoju obszarów wiejskich, płatności są limitowane w zależności od powierzchni gruntów rolnych deklarowanych do tych płatności (wielkości gospodarstwa). Dla przykładu w przypadku pomocy na wspieranie działalności rolniczej na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności nie są w ogóle przyznawane dla gruntów deklarowanych powyżej 300 ha).

Należy podkreślić, iż przepisy ustawy KSEP nie nakładają na małżonków obowiązku wspólnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, jak stwierdza NSA w pytaniu prawnym. Możliwym jest ubieganie się o przyznanie płatności niezależnie od swojego małżonka, na przykład w zakresie płatności o charakterze inwestycyjnym. Także w przypadku płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego małżonkowie ubiegają się o pomoc deklarując wspólnie, na jednym wniosku wszystkie grunty przez siebie uprawiane (uprawiane zarówno przez jednego z nich jak i drugiego). Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż nie zawsze rozdzielność majątkowa oznacza rozdzielność posiadania (w przeważającej części schematów pomocowych obsługiwanych przez Agencję płatność uzależniona jest właśnie od posiadania a nie od własności). Rozdzielność majątkowa to ustrój majątkowy małżeński, który charakteryzuje się tym, że nie występuje w nim majątek wspólny małżonków, lecz dwa majątki osobiste. W praktyce w przeważającej części małżeństwa posiadające rozdzielność majątkową wspólnie gospodarują i wspólnie pracują w gospodarstwie. W takim przypadku, pomimo istnienia pomiędzy nimi rozdzielności majątkowej, uznać należy iż grunty rolne wchodzące w skład majątku odrębnego każdego z nich są faktycznie przedmiotem współposiadania obojga małżonków.

Z powyższych przyczyn nie jest zasadne w naszej opinii rozważanie, czy art. 12 ust. 4 ww. ustawy narusza art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, bowiem do ewentualnego naruszenia tych przepisów mogłoby dojść, gdyby z przepisu tego wynikało, że określone osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej są traktowane w sposób różny, co wpływa na ich prawa i obowiązki. Taka norma prawna nie wynika jednak, w ocenie ARiMR z art. 12 ust. 4 ww. ustawy.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że Agencja nie podziela argumentacji NSA z następujących powodów.

NSA zarzuca naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w ten sposób, że art. 12 ust. 4 ustawy KSEP jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. NSA wskazuje przy tym, że „realizacja przyznanego małżonkom prawa do ustanowienia rozdzielności majątkowej (...) spotyka się ze swego rodzaju „sankcją”. Zarzut ten jest nieuzasadniony. Z art. 12 ust. 4 ustawy KSEP nie wynika, że nadanie jednego numeru identyfikacyjnego wyklucza możliwość prowadzenia przez każdego z małżonków prowadzenia „samodzielnej działalności rolniczej”. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przejawem zasady zaufania obywateli do państwa jest dopuszczalność zaskarżania decyzji administracyjnych. Należy zatem także przyjąć że przejawem tej zasady będzie także możliwość ubiegania się o stosowne odszkodowanie, w razie niezgodnego z prawem działania władzy publicznej. Wszystkie (nieliczne) podmioty, którym odmówiono przyznania pomocy, mają formalną możliwość albo zweryfikowania takiej decyzji w odpowiednim trybie, albo żądania naprawienia szkody.


Nie jest też uprawniony zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji. Przede wszystkim, wbrew temu, co twierdzi NSA, nie jest prawdą, że punktem wyjścia dla regulacji zawartej w art. 12 ust. 4 ww. ustawy jest, że „małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstw rolnych”. Taki wniosek nie płynie ani z przepisów, ani z uzasadnienia skarżonej ustawy. Celem tej regulacji było jedynie uniemożliwienie tworzenia sztucznych warunków przyznawania pomocy.

Z tych samych powodów art. 12 ust. 4 ww. ustawy nie narusza art. 18 Konstytucji RP. Skoro bowiem nadanie jednego numeru identyfikacyjnego nie ogranicza możliwości ubiegania się o przyznanie płatności w określonych sytuacjach przez oboje małżonków, to nie może być mowy o „osłabieniu autorytetu małżeństwa”.

Błędne zrozumienie art. 12 ust. 4 ww. ustawy doprowadziło także do postawienia niezasadnego zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. sygn. akt SK 10/01: „uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako „samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego”.

Jak już zostało wskazane art. 12 ust. 4 ww. ustawy nie przyznaje producentom żadnych praw, ani nie nakłada na nich żadnych obowiązków. Z tego względu, przepis ten nie może naruszać zasad określonych w art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, co w konsekwencji oznacza, że argumenty wskazane przez NSA w pytaniu prawnym są nieuzasadnione.



PREZES  
Andrzej Grosz