

133/9/A/2013

WYROK

z dnia 3 grudnia 2013 r.

Sygn. akt P 40/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 grudnia 2013 r., 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, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

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 nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne:

a) nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1537.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 26 lipca 2012 r. (sygn. akt II GSK 964/11) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA, sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, 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.; dalej: ustawa 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, jest zgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Od 1996 r. w małżeństwie M.K. i A.K. został wprowadzony umownie ustrój rozdzielności majątkowej i od tego czasu małżonkowie posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. W dniu 25 lutego 2004 r. M.K. oraz jej mąż A.K. złożyli w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wnioski o dokonanie wpisów do ewidencji producentów rolnych. Wnioski te zostały uwzględnione.

Decyzją z 20 września 2010 r. kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Iławie na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji anulował numer identyfikacyjny nadany M.K. i odmówił jej wpisu do ewidencji producentów rolnych i nadania numeru identyfikacyjnego. Dyrektor Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją z 29 października 2010 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W wyroku z 23 lutego 2011 r. (sygn. akt I SA/OL 849/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę M.K. na decyzję organu drugiej instancji. Od wskazanego wyroku M.K. złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

1.2. Sąd wyjaśnił, że przedmiotem pytania prawnego jest norma prawna, jaką można wyprowadzić z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji. Z normy tej wynika zakaz nadania odrębnych numerów identyfikacyjnych małżonkom, w sytuacji gdy między nimi istnieje rozdzielność majątkowa, a każde z małżonków posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. W ocenie NSA, z uwagi na jednoznaczne brzmienie kwestionowanego przepisu, nie jest możliwe wyprowadzenie z tego przepisu innej normy prawnej, a mianowicie, że zakaz nadania odrębnych numerów identyfikacyjnych odnosi się wyłącznie do małżonków pozostających we wspólności majątkowej.

Wątpliwości konstytucyjne NSA wynikają stąd, że kwestionowany art. 12 ust. 4

ustawy o systemie ewidencji nie uwzględnia okoliczności, iż zgodnie z obowiązującym prawem może zaistnieć sytuacja, w której każde z małżonków posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne niewchodzące w skład majątku wspólnego.

1.3. Zdaniem NSA, kwestionowany przepis – w zaskarżonym zakresie – narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji, a tym samym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Niezgodność z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa miałyby wynikać z niespójności między art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji a przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788; dalej: k.r.o.) regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych między małżonkami. Kwestionowany przepis uniemożliwia prowadzenie przez oboje małżonków samodzielnej działalności w odrębnych gospodarstwach rolnych. Tymczasem przepisy k.r.o. zapewniają małżonkom możliwość uregulowania stosunków majątkowych między nimi w sposób najbliższy ich woli, co ma służyć m.in. stworzeniu dogodnych warunków do realizowania przedsięwzięć gospodarczych.

Naruszenia zasady poprawnej legislacji sąd występujący z pytaniem prawnym upatruje w tym, że niezgodne z tą zasadą jest stanowienie norm, których funkcjonowanie w systemie prawa nie da się wytłumaczyć realizacją jakiegokolwiek celu ustawodawcy. Zdaniem sądu, nie jest możliwe określenie celu, który uzasadniałby zakaz przyznania osobnych numerów identyfikacyjnych rolnikom posiadającym odrębne gospodarstwa rolne tylko dlatego, że pozostają oni w związku małżeńskim. Za nieprawdziwe należy uznać założenie, które przypuszczalnie przyjął ustawodawca, że małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstw rolnych. Nie uwzględnia ono przewidzianej w obowiązującym prawie możliwości posiadania i prowadzenia odrębnych gospodarstw rolnych przez małżonków.

1.4. Nawiązując do interpretacji art. 18 Konstytucji przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sąd wskazał, że za niezgodne ze wskazanym przepisem należy uznać normy prawne, które powodują efekt zniechęcenia do zawarcia małżeństwa bądź też zachęcenia małżonków do rozwiązania małżeństwa – z tej przyczyny, że pozostawanie poza związkiem małżeńskim jest – z przyczyn majątkowych – bardziej korzystne od pozostawania w takim związku.

1.5. Zdaniem sądu, kwestionowany przepis narusza również zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

W ocenie NSA, kwestionowany przepis jest przyczyną zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych – 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 (relevantną), która przemawia za podobieństwem wymienionych grup podmiotów jest – z punktu widzenia przedmiotu ustawy o systemie ewidencji – fakt posiadania gospodarstwa rolnego. Sąd przytoczył argumenty, które mają przemawiać za tym, że wskazane zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów nie spełnia wymagania relewantności i proporcjonalności oraz jest niesprawiedliwe i nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony jakiegokolwiek wartości, zasady czy normy konstytucyjnej. Ze wskazanych przyczyn NSA uznał, że kwestionowany przepis narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

Uzasadniając zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) NSA wskazał, że zaskarżony art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, przyjmując jako jedyne kryterium zróżnicowania stan cywilny (pozostawanie w związku małżeńskim),

proceedzi do dyskryminacji niektórych osób będuących posiadaczami gospodarstw rolnych. Kryterium to decyduje o pogorszeniu sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów i nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia konstytucyjnego. W świetle art. 18 Konstytucji, w określonych sytuacjach, dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób pozostających w związku małżeńskim względem sytuacji osób niepozostających w związku małżeńskim, lecz wyłącznie na korzyść tych pierwszych. Natomiast przepisy, które pogarszają sytuację prawną podmiotów wyłącznie z uwagi na pozostawanie w związku małżeńskim należy uznać za dyskryminujące, a tym samym niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

1.6. Uzasadniając spełnienie przesłanki występowania związku między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji) NSA wskazał, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją stanowić będzie przesłankę do oddalenia skargi kasacyjnej M.K., natomiast uwzględnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją doprowadzi do uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji jako wydanego na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją.

2. W piśmie z 7 marca 2013 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie, gdyby Trybunał nie uznał zasadności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, Sejm wniósł o uznanie, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w razie istnienia między nimi rozdzielnosci majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każde z nich odrębnego gospodarstwa rolnego, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 18 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełnia wymagania relewantności, gdyż wątpliwości konstytucyjne wobec kwestionowanego przepisu mogą być usunięte w drodze wykładni. Zastrzeżenia sądu występującego z pytaniem prawnym, co do tego, czy dopuszczalna jest taka interpretacja art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, która doprowadzi do zgodności wyrażonej w tym przepisie normy z Konstytucją, powinny być w pierwszej kolejności zostać przedstawione do rozstrzygnięcia w trybie nadzoru judykacyjnego powiększonemu składowi NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Sejm przedstawił przyjmowaną jednolicie przez NSA linię orzecniczą, z której wynika, że jedyną przesłanką zastosowania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji stanowi pozostawanie w związku małżeńskim. Jednocześnie zauważył odmienną interpretację kwestionowanego przepisu przyjętą w niektórych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych. Z interpretacji tej wynika, w ocenie Sejmu, norma niebudząca wątpliwości konstytucyjnych, zgodnie z którą, w przypadku małżonków, którzy przyjęli ustrój rozdzielnosci majątkowej, dopuszczalne jest nadanie dwóch numerów identyfikacyjnych, dla każdego z nich. Sejm przytoczył szereg dalszych argumentów, które mają przemawiać za tezą, zgodnie z którą zaskarżony przepis ma zastosowanie tylko do małżonków, którzy prowadzą gospodarstwo rolne razem (współposiadają nieruchomości rolne). Zdaniem Sejmu, skoro wątpliwości sądu występującego z pytaniem prawnym mogą być usunięte w drodze wykładni, to wydanie wyroku przez Trybunał jest niedopuszczalne, nie została bowiem spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 2 Konstytucji, Sejm wskazał, że

kwestionowany przepis nie spełnia zasad poprawnej legislacji, gdyż jest niespójny z pozostałymi przepisami ustawy o systemie ewidencji, a także jest niespójny z podstawowymi instytucjami prawa rodzinnego i opiekuńczego. Sejm podkreślił między innymi, że w świetle przepisów ustawy o systemie ewidencji, małżonkowie, między którymi istnieje rozdzielnosc majątkowa i którzy prowadzą dwa odrębne gospodarstwa, spełniają warunki do uznania każdego z nich za producenta rolnego i nadania każdemu z osobna numeru identyfikacyjnego. Sejm stwierdził, że nieprawidłowe jest założenie przyjmowane przez organy administracji, zgodnie z którym w imieniu małżonka pozbawionego numeru o dopłaty może wystąpić jego współmałżonek umieszczony w ewidencji producentów rolnych. Współmałżonek ten nie spełnia bowiem określonej w ustawie przesłanki: nie posiada gruntów rolnych wchodzących w skład odrębnego gospodarstwa drugiego z małżonków. Tylko jedno z małżonków ma prawo do dopłat, drugie natomiast nie może osobiście i samodzielnie skorzystać z tych świadczeń, nie posiada bowiem numeru identyfikacyjnego, pomimo, że osobiście i samodzielnie prowadzi gospodarstwo rolne. Wszystkie te argumenty – w ocenie Sejmu – świadczą o braku spójności regulacji prawnej, a także o nieadekwatności rozwiązań ustawowych do zakładanego celu regulacji, co przemawia za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, zarzut naruszenia art. 18 Konstytucji w istocie nie jest realny ani aktualny, lecz ma potencjalny i hipotetyczny charakter. Sejm wskazał m.in., że brak jest potwierdzonych danych, które uzasadniałyby twierdzenie, że kwestionowany przepis zagraża trwałości więzi między małżonkami.

Zdaniem Sejmu, art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w kwestionowanym zakresie, jest natomiast niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Sejm wskazał, że osoby stanu wolnego i osoby będące w małżeństwie, między którymi istnieje rozdzielnosc majątkowa, chociaż spełniają kryteria uznania za producenta rolnego w takim samym stopniu, nie są traktowane równo przez kwestionowany przepis. Tylko osoby stanu wolnego mogą bowiem samodzielnie zarządzać nieruchomościami rolnymi. Sejm podkreślił również, że zaskarżona regulacja, uniemożliwiając ujawnienie w ewidencji producentów drugie z małżonków, pozbawia go zdolności do samodzielnego uzyskiwania dochodów z nieruchomości rolnej w postaci dopłat. Sejm zauważył również, że ustawa o systemie ewidencji różnicuje sytuację prawną samych małżonków, między którymi istnieje rozdzielnosc majątkowa, ponieważ tylko jedno z nich może mieć nadany numer identyfikacyjny, co nie znajduje uzasadnienia w świetle reguły, zgodnie z którą małżonkowie mają równe prawa i obowiązki. Zdaniem Sejmu, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ujawnienia w ewidencji i do nabycia numeru identyfikacyjnego, a tym samym uprawnionych do otrzymywania jednolitej płatności obszarowej, nie może być usprawiedliwione założonym z góry procederem nadużywania prawa.

3. W piśmie z 24 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obojgu małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych, w razie powstania między nimi rozdzielnosci majątkowej oraz prowadzenia przez każde z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych, jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonych w art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowana regulacja modyfikuje istotnie zasady majątkowego ustroju małżeńskiego; wprowadza *ex lege* swoisty status przymusowej wspólności ustawowej przez uniemożliwienie jednemu z małżonków ubieganie się o nadanie numeru identyfikacyjnego. Zaskarżony przepis ustanawia zatem szczególne reguły

w zakresie ustroju rozdzielności majątkowej, które prowadzą do przekreślenia wynikających z tego ustroju podstawowych uprawnień, a w szczególności samodzielnego zarządzania swoim majątkiem przez małżonków. Ponadto, w sytuacji małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa i którzy prowadzą odrębne gospodarstwa rolne, małżonek wyrażający zgodę na wpis, pomimo, że spełnia przesłanki uznania go za „producenta rolnego” w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji, pozostaje poza zakresem ewidencji producentów. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zakładanym celem ustawy o systemie ewidencji. Prokurator Generalny zauważył, że posiadanie numeru identyfikacyjnego stanowi warunek uzyskania przez producenta rolnego pomocy finansowej. Zakwestionowana regulacja stanowi zatem „pułapkę” dla obywatela; pozbawia małżonka możliwości ubiegania się o płatności. Ani przepisy prawa polskiego, ani prawa unijnego nie dają podstaw do traktowania małżonków znajdujących się w omawianej sytuacji jako podmiotów, które zawsze muszą współposiadać gospodarstwo rolne, oraz określenia ich jako jednego producenta.

Przechodząc do oceny zakwestionowanej regulacji co do zgodności z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że wzięwszy pod uwagę cel ustawy o systemie ewidencji, a także treść art. 12 ust. 4 tej ustawy oraz jej otoczenia normatywnego, sąd występujący z pytaniem prawnym zasadnie przyjął, że cechą relewantną osób ubiegających się o nadanie numeru identyfikacyjnego jest posiadanie gospodarstwa rolnego. Kwestionowana regulacja prowadzi do podobnego traktowania podmiotów różnych, czyli małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej i współposiadających gospodarstwo rolne, oraz małżonków, między którymi istnieje rozdzielność majątkowa i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Prokurator Generalny wskazał, że przeciwdziałać nieprawidłowościom w związku z przyznawaniem płatności (np. sztucznym podziałom gospodarstw rolnych) należy za pomocą innych instrumentów, nie zaś przez wprowadzenie rozwiązania skutkującego traktowaniem małżonków zawsze jako jednego producenta rolnego. Takie rozwiązanie powoduje, że pewna kategoria osób posiadających gospodarstwa rolne, czyli spełniających przesłanki uznania za producenta rolnego, nie ma możliwości uzyskania płatności wskutek braku numeru identyfikacyjnego. Zaskarżona regulacja, wprowadzając nieuzasadnione zróżnicowanie co do 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 pozbawiać dostępu do płatności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja prowadzi do destabilizacji we wzajemnych stosunkach pomiędzy małżonkami, ponieważ może przyczynić się do pogorszenia sytuacji finansowej co najmniej jednego z małżonków prowadzących działalność gospodarczą w formie odrębnego gospodarstwa rolnego, a tym samym narusza art. 18 Konstytucji.

4. W piśmie z 19 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Prezes ARiMR), który wyraził opinię, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie narusza zasad określonych w art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa ARiMR, z art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wynika, że małżonkowie, bez względu na to, jaki ustrój majątkowy małżeński między nimi występuje, mogą mieć nadany tylko jeden numer identyfikacyjny. Jednocześnie Prezes ARiMR wskazał, że przepis ten nie przesądza, komu może być przyznana pomoc w ramach wspólnej polityki rolnej. Ustawa o systemie ewidencji określa jedynie sposób rejestracji podmiotów, natomiast warunki przyznania płatności określają przepisy prawa materialnego dotyczące poszczególnych schematów pomocowych.

W ocenie Prezesa ARiMR, ustawodawca przewidział, że małżonkowie mogą mieć tylko jeden numer identyfikacyjny nie dlatego, by ograniczyć ich prawo do wystąpienia o pomoc małżonkowi niewpisanemu do ewidencji, lecz w celu wykluczenia ewentualnych nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków czy składaniu wniosków o pomoc dwa razy w odniesieniu do jednego gospodarstwa. Zdaniem Prezesa ARiMR, przepisy ustawy o systemie ewidencji nie nakładają na małżonków obowiązku prowadzenia wspólnego gospodarstwa rolnego. Istnieje bowiem możliwość ubiegania się o przyznanie płatności przez oboje małżonków. W przypadku płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego małżonkowie ubiegają się o pomoc, deklarując wspólnie, na jednym wniosku wszystkie grunty przez nich uprawiane. Prezes ARiMR podkreślił, że nie zawsze rozdzielność majątkowa oznacza rozdzielność posiadania, a w przeważającej części schematów pomocowych płatność uzależniona jest od posiadania, a nie od własności. W praktyce w przeważającej większości małżeństwa, w których występuje rozdzielność majątkowa, wspólnie gospodarują i wspólnie pracują w gospodarstwie.

Zdaniem Prezesa ARiMR, celem przyjęcia w ustawie, że tylko jedno z małżonków może mieć przyznany numer identyfikacyjny, nie było ograniczenie prawa do wystąpienia o pomoc małżonkowi niewpisanemu do ewidencji, lecz wykluczenie ewentualnych nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków lub wnoszeniu dwa razy o pomoc w odniesieniu do jednego gospodarstwa. Prezes ARiMR przytoczył art. 9 ust. 1 lit. a pkt i, ii rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, z. 1). Przepis ten nakazuje państwom członkowskim przyjmowanie, w ramach wspólnej polityki rolnej, przepisów, i podejmowanie środków, które są konieczne dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty (obecnie: Unii).

5. W piśmie z 16 lipca 2013 r. Prezes ARiMR przedstawił dodatkowe informacje związane ze stosowaniem art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji. Wskazał szereg sytuacji, w których może dochodzić do nadużyć podczas uzyskiwania płatności przez inne podmioty niż małżonkowie. W zakresie płatności obszarowych zwrócono uwagę m.in. na możliwość dokonywania sztucznych podziałów gospodarstwa w celu uniknięcia zastosowania modulacji, stawek degresyjnych czy też sankcji nałożonych przez ARiMR (tworzenie wielu spółek powiązanych ze sobą osobowo i kapitałowo, występowanie oddzielnie o przyznanie płatności przez podmioty będące faktycznie współposiadaczami gruntów: małżonków ale także np. rodziców, dzieci).

Zdaniem Prezesa ARiMR, posiadanie numeru identyfikacyjnego jest obligatoryjne dla każdego rolnika ubiegającego się o wszelkie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Jednakże, w celu uwzględnienia we wniosku o przyznanie płatności wszystkich gruntów będących w posiadaniu obojga małżonków „istnieje możliwość zadeklarowania we wniosku wszystkich działek rolnych będących w posiadaniu zarówno jednego jak i drugiego małżonka”. To z małżonków, któremu został nadany numer identyfikacyjny, ma możliwość zadeklarowania we wniosku o przyznanie płatności zarówno gruntów będących w jego posiadaniu jak i gruntów będących w posiadaniu współmałżonka. Interpretacja przyjęta przez ARiMR, uwzględniając obowiązek niedyskryminującego traktowania, ma pozwalać na uzyskanie płatności przez małżonków na wszystkie grunty rolne wchodzące w skład gospodarstw rolnych prowadzonych przez każde z małżonków.

W ocenie Prezesa ARiMR, kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji skutecznie zapobiega tworzeniu sztucznych warunków uzyskania płatności. Dostęp do uzyskania płatności obszarowych powinien być z założenia uproszczony;

przepisy o płatnościach obszarowych są stosunkowo mało restrykcyjne, w znacznej mierze przewidują mechanizm przyznawania płatności oparty na oświadczeniu rolnika.

Zdaniem Prezesa ARiMR, nie ma możliwości zweryfikowania, czy osoba oświadczająca, że nie pozostaje w związku małżeńskim i składająca wniosek bez zgody małżonka, faktycznie w takim związku nie pozostaje. W świetle art. 7 ustawy o systemie ewidencji, w którym enumeratywnie wskazano, co zawiera ewidencja producentów, oraz treści rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym (Dz. U. Nr 163, poz. 1104; dalej: rozporządzenie z 19 sierpnia 2010 r.), w którym enumeratywnie wskazano załączniki wymagane przez organ od beneficjenta. W razie uzyskania informacji przez Agencję, że oświadczenie zostało złożone niezgodnie ze stanem faktycznym, organ umożliwia uzupełnienie *ex post* wymagania uzyskania zgody współmałżonka, a w przypadku odmowy takiego uzupełnienia wszczyna procedurę wykreślenia wpisu i uchylenia nadanego numeru identyfikacyjnego.

Prezes ARiMR, przywołując przykład działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, wskazał zasady, według których bada się, czy gospodarstwa rolne są odrębne. W ramach wskazanego działania przewidziano bowiem górny próg pomocy na jedno gospodarstwo w wysokości 300 000 złotych. ARiMR ocenia w takiej sytuacji, czy deklarowane gospodarstwa mogą być określone jako samodzielne jednostki wytwarzające produkty rolne oraz czy są samodzielnie zarządzane przez każde z małżonków. Istotną okolicznością braną pod uwagę podczas badania odrębności posiadanych przez małżonków gospodarstw rolnych jest zniesienie ustroju wspólności majątkowej.

Zdaniem Prezesa ARiMR, w świetle obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, nie ma możliwości nadania małżonkom odrębnych numerów identyfikacyjnych. Prezes ARiMR wskazał, że również art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji określa, komu nadaje się numer identyfikacyjny (jednemu z małżonków), a to wyklucza nadanie wspólnego numeru małżonkom.

II

Na rozprawę 3 grudnia 2013 r. nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu występującego z pytaniem prawnym.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte na piśmie. Zdaniem przedstawiciela Sejmu, oceniając zasadność zarzutu naruszenia wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, należy porównać sytuację małżonków, między którymi ustanowiono rozdzielność majątkową, z sytuacją osób stanu wolnego. Z kolei w ocenie przedstawicielki Prokuratora Generalnego, za podmioty podobne należy uznać z jednej strony – małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne, z drugiej strony – małżonków prowadzących wspólne gospodarstwo rolne. Przedstawiciel Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poinformował, że numery identyfikacyjne nadane rolnikom nie podlegają anulowaniu w razie zawarcia przez nich związku małżeńskiego. Jest to związane z techniczną obsługą pomocy w ramach poszczególnych programów przyznanej przed zawarciem małżeństwa przez rolników.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, w którym zakwestionował zgodność 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; dalej: ustawa o systemie ewidencji) z art. 2, art. 18 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Art. 12 ustawy o systemie ewidencji brzmi:

- „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”.

Ustawa o systemie ewidencji realizuje na gruncie prawa polskiego obowiązek ustanowienia systemu zarządzania i kontroli wynikający obecnie z art. 14 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. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16; dalej: rozporządzenie nr 73/2009). Art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie zakwestionowanym przez NSA, przewiduje szczegółową regulację w ramach jednego z elementów tego systemu – ewidencji producentów, czyli ewidencji określonej w rozporządzeniu nr 73/2009 jako jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc (art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009).

2. Badanie przesłanek formalnych kontroli konstytucyjności.

Przeprowadzenie kontroli zgodności z Konstytucją dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy zostały spełnione przesłanki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W razie braku dodatknych przesłanek postępowania lub w razie wystąpienia którejs z przesłanek ujemnych występuje konieczność umorzenia postępowania (por. art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Aby rozpoznanie pytania prawnego było dopuszczalne, konieczne jest spełnienie trzech przesłanek postępowania przewidzianych przez Konstytucję i ustawę o TK jedynie dla tego środka prawnego, tj. przesłanki podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z przesłanką podmiotową, z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd. Z przesłanki przedmiotowej wynika natomiast wymaganie, aby pytanie prawne kwestionowało zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Z kolei przesłanka

funkcjonalna jest spełniona, gdy przedmiot pytania prawnego stanowi przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (por. art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK).

Pytanie prawne w niniejszej sprawie niewątpliwie spełnia przesłankę podmiotową oraz przedmiotową. Należało natomiast rozważyć spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jak stwierdza sąd, ze stanu faktycznego sprawy wynika, że ewentualne uznanie niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji spowoduje uwzględnienie skargi kasacyjnej złożonej do NSA, natomiast orzeczenie o zgodności z Konstytucją spowoduje oddalenie skargi kasacyjnej. Treść rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego będzie miała zatem znaczenie dla kierunku rozstrzygnięcia sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym. Nie ma też podstaw do przyjęcia, że wystąpienie z pytaniem prawnym, w sytuacji dostrzeżenia przez sąd wątpliwości konstytucyjnej, powinno być poprzedzone wystąpieniem o ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład NSA (art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270), jak uznał Sejm w swoim stanowisku. W orzecznictwie NSA przyjęta jest jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą, nie ma możliwości nadania numerów identyfikacyjnych obojgu małżonkom, także w sytuacji gdy posiadają oni odrębne gospodarstwa rolne. Nie można zatem uznać, że przed wystąpieniem z pytaniem prawnym wymagane było wystąpienie do powiększonego składu orzekającego NSA, w trybie nadzoru judykacyjnego przez sąd, który powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji.

3. Problem konstytucyjny.

Art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji został zakwestionowany w zakresie, w jakim uniemożliwia wpisanie do ewidencji i nadanie obojgu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i oboje małżonkowie posiadają odrębne gospodarstwa rolne.

Z treści kwestionowanego przepisu wynika, że ustawodawca – w sposób generalny – zrównał sytuację małżonków z sytuacją współposiadaczy gospodarstwa rolnego, dopuszczając uzyskanie przez nich jednego numeru identyfikacyjnego i tym samym wyłączając możliwość ubiegania się o przyznanie dwóch odrębnych numerów. Ustawodawca założył więc, że małżonkowie zawsze są współposiadaczami gospodarstwa. Założenie to jednak nie w pełni odpowiada rzeczywistości. Niewątpliwie w przeważającej liczbie przypadków małżonkowie są współposiadaczami gospodarstwa rolnego, które wspólnie prowadzą. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, których przykładem jest stan faktyczny będący przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez NSA, gdy każde z nich posiada i prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie związany jest zatem z nieuwzględnieniem w kwestionowanym przepisie okoliczności, że jest możliwa i – jak pokazuje stan faktyczny sprawy, na tle której NSA wystąpił z pytaniem prawnym – w praktyce występuje sytuacja, gdy każde z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Tymczasem kwestionowana regulacja umożliwia wpisanie do rejestru producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego tylko jednemu z małżonków.

Jak już zauważył sąd pytający, posiadanie i prowadzenie przez małżonków odrębnych gospodarstw rolnych może mieć miejsce zarówno w przypadku rozdzielności majątkowej jak i wspólności majątkowej. Współposiadanie czy odrębne posiadanie gospodarstw rolnych nie jest w sposób bezwzględny związane z ustrojem majątkowym, w jakim pozostają małżonkowie. Z jednej strony, małżonkowie pozostający w rozdzielności majątkowej (także w rozdzielności z wyrównaniem dorobków) mogą wspólnie prowadzić gospodarstwo rolne, nawet składające się z nieruchomości stanowiących odrębną własność

każdego z nich, a zatem – być współposiadaczami gospodarstwa w rozumieniu art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z drugiej strony – małżonkowie pozostający we wspólności ustawowej mogą prowadzić dwa odrębne gospodarstwa, z których jedno należy do majątku osobistego żony, drugie – męża. W takiej sytuacji uznanie ich za współposiadaczy jednego gospodarstwa rolnego, tak jak to zakłada kwestionowany przepis, byłoby wątpliwe. Można powiedzieć, że krzyżują się kryterium współposiadania gospodarstwa rolnego i kryterium prawnej przynależności gospodarstwa do majątku wspólnego/osobistego. Ze względu jednak na konkretny charakter kontroli Trybunału Konstytucyjnego inicjowanej pytaniem prawnym sądu, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie dotyczy sytuacji, gdy między małżonkami istnieje rozdzielnosc majątkowa.

W pytaniu prawnym postawiono zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z wyprowadzanymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, z art. 18 Konstytucji oraz z wyrażonymi w art. 32 Konstytucji zasadą równości i zakazem dyskryminacji.

Aby ocenić zgodność z Konstytucją kwestionowanej regulacji, niezbędne było najpierw ustalenie jej dokładnego umiejscowienia w systemie prawa, zidentyfikowanie celu, któremu ma służyć, a także określenie skutków, które wiążą się z jej obowiązywaniem i stosowaniem w praktyce.

4. Zintegrowany system zarządzania i kontroli.

4.1. Obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli (dalej też: system), którego realizację na gruncie prawa polskiego stanowi krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (dalej: krajowy system ewidencji) wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej. System zarządzania i kontroli został ustanowiony rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/1992 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiającym zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 355 z 5.12.1992, s.1, dalej: rozporządzenie nr 3508/92) w związku z reformą wspólnej polityki rolnej i dążeniem do stosowania bezpośrednich dopłat dla producentów w sektorze produkcji roślinnej i sektorze żywego inwentarza. Do jego wprowadzenia obowiązane było każde państwo członkowskie (art. 1 rozporządzenia nr 3208/92). W preambule do tego rozporządzenia wskazuje się, że utworzenie systemu ma na celu dostosowanie mechanizmów administracji i kontroli do nowej sytuacji (reforma wspólnej polityki rolnej) oraz poprawy ich efektywności i użyteczności. Zgodnie z art. 7 tego rozporządzenia, system obejmuje wszystkie wnioski o przyznanie pomocy, zaś według preambuły skomputeryzowane bazy danych stanowiące element systemu w poszczególnych państwach członkowskich mają na celu gruntowną kontrolę administracyjną tych wniosków.

Rozporządzenie nr 3508/92 zostało zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 dnia września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 1782/2003), które wprowadziło nowe obowiązki państw członkowskich, w szczególności utworzenie – w ramach systemu zarządzania i kontroli – jednolitego systemu rejestracji tożsamości rolników składających wnioski o pomoc oraz systemu identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności. Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone i zastąpione przez wskazane już wyżej rozporządzenie nr 73/2009.

Obowiązek utworzenia i prowadzenia systemu wynika obecnie z art. 14 rozporządzenia nr 73/2009, stosownie do którego każde państwo członkowskie ustanawia i prowadzi system zintegrowany, który stosuje się do systemów wsparcia określonych w załączniku nr I do tego rozporządzenia. Stosownie do pkt 20 preambuły do rozporządzenia, w celu poprawy skuteczności i kontroli wsparcia wspólnotowego (obecnie: unijnego) państwa członkowskie powinny zostać upoważnione do korzystania ze zintegrowanego systemu również w przypadku wspólnotowych (unijnych) programów nieobjętych tym rozporządzeniem.

System zarządzania i kontroli jest wykorzystany w szerokim zakresie. Stosuje się on do płatności z obu funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej tj. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwanego też Europejskim Funduszem Rolnym Gwarancji, dalej: EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW; zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 1290/2005). Znajduje zastosowanie w ramach systemów wsparcia określonych w załączniku nr I do rozporządzenia nr 73/2009, czyli do płatności jednolitej, jednolitej płatności obszarowej (będącej przejściowym uproszczonym systemem wsparcia w zakresie przyznawania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich zależnie od wielkości obszaru) oraz do płatności związanych z uprawą wymienionych w tym załączniku roślin w zakresie określonym przepisami prawa UE. System zarządzania i kontroli stosuje się także w przypadku płatności udzielanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co wynika z preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 277 z 21/10.2005, s. 1), a także z art. 10 ust. 1 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 (Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011, s. 8; dalej: rozporządzenie nr 65/2011).

4.2. System zarządzania i kontroli związany jest ściśle z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej. Z przytoczonych powyżej aktów prawa unijnego wynika jednoznacznie, że nałożony na państwa członkowskie obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli ma na celu zwiększenie skuteczności i kontroli wsparcia wspólnotowego (obecnie: unijnego). Dodatkowo zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. a pkt i, ii rozporządzenia nr 1290/2005 „[p]aństwa 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”.

Zgodnie z art. 30 rozporządzenia nr 73/2009, w przypadku ustalenia, że beneficjenci sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia, nie dokonuje się na ich rzecz żadnych płatności. Analogicznie brzmi art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, który znajduje zastosowanie w ramach wsparcia udzielanego z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4.3. Stosownie do art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 system składa się z: a)

skomputeryzowanej bazy danych, b) systemu identyfikacji działek rolnych, c) systemu identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, d) wniosków o pomoc, e) zintegrowanego systemu kontroli, f) jednolitego systemu rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc. Poszczególne elementy zintegrowanego systemu są ze sobą powiązane. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 73/2009 system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności pozwala na weryfikację uprawnień oraz kontrole krzyżowe z wnioskami o pomoc i systemem identyfikacji działek rolnych. We wniosku o przyznanie płatności rolnik wskazuje m.in. wszystkie działki oraz uprawnienia do płatności, a także wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności do pomocy, w szczególności tożsamość rolnika.

Stanowiący element zintegrowanego systemu jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika służy umożliwieniu skutecznej kontroli oraz zapobieganiu składaniu wniosków o przyznanie pomocy w różnych agencjach jednego państwa członkowskiego (zob. pkt 6 preambuły do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina; Dz. Urz. UE L 316 z 2.12.2009, s. 65; dalej: rozporządzenie nr 1122/2009). Jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika ma gwarantować jednoznaczną identyfikację odnośnie do wszystkich wniosków o przyznanie pomocy złożonych przez jednego rolnika (zob. art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009). System ten ma istotne znaczenie także w przypadku pomocy udzielanej z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 65/2011 państwa członkowskie dopilnowują, aby w odniesieniu do wszystkich wniosków o wsparcie, wniosków o płatność i innych deklaracji złożonych przez tego samego beneficjenta stosowano system jednoznacznej identyfikacji, który jest zgodny z systemem przewidzianym w rozporządzeniu nr 73/2009 służącym do rejestrowania tożsamości każdego rolnika.

4.4. Przepisy prawa UE nie były przedmiotem ani wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Mają one jednak istotne znaczenie z punktu widzenia określenia celu kwestionowanej regulacji, co wpłynęło na rozstrzygnięcie w przedmiocie jej zgodności z Konstytucją. Prawo unijne określa kształt systemu zarządzania i kontroli, którego realizację na gruncie prawa polskiego stanowi krajowy system ewidencji. Rozporządzenie nr 73/2009 wprowadza rozbudowane mechanizmy kontroli, służące zapobieganiu nieprawidłowości w ramach procedur przyznawania wsparcia dla rolników. Najważniejszą metodą jest kontrola krzyżowa polegająca na weryfikacji poszczególnych elementów zintegrowanego systemu w celu wykrycia wszelkich nieprawidłowości i niezgodności.

5. Krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Ustawa o systemie ewidencji określa zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie krajowego systemu ewidencji. Krajowy system ewidencji stanowi zintegrowany system, będący realizacją przepisów rozporządzenia nr 73/2009. Poszczególne jego elementy są ze sobą ściśle powiązane i służą celom określonym w prawie UE, czyli zapewnieniu prawidłowości podczas przyznawania wsparcia dla rolników (producentów rolnych) z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej, przede wszystkim przez przeprowadzanie kontroli krzyżowych poszczególnych elementów krajowego

systemu ewidencji.

Zgodnie z art. 4 ustawy o systemie ewidencji, krajowy system ewidencji składa się z: 1) ewidencji producentów, 2) ewidencji gospodarstw rolnych, 3) ewidencji wniosków o przyznanie płatności, 4) systemu identyfikacji działek rolnych oraz 5) dokumentacji związanej ewidencji i systemu. Przepis ten jest odwzorowaniem art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009. Krajowy system ewidencji tworzy i prowadzi Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ewidencji, wraz z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny. Ewidencja producentów zawiera numer identyfikacyjny producenta, a także podstawowe dane dotyczące producenta, takie jak jego imię i nazwisko lub nazwa, określenie miejsca zamieszkania lub siedziby i adresu, numer REGON, numer NIP (art. 7 ustawy o systemie ewidencji).

Numer identyfikacyjny producenta umieszczony jest również w ewidencji gospodarstw rolnych. W tej ewidencji określa się również numer REGON producenta, a także dane dotyczące gospodarstwa rolnego oraz dane umożliwiające identyfikację działek rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 8 ustawy o systemie ewidencji).

Według ustawy o systemie ewidencji producentem rolnym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego lub rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009. Z kolei gospodarstwo rolne stanowią wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia nr 73/2009 (art. 3 pkt 1 i 3 ustawy o systemie ewidencji). Kwestionowany art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji wyklucza natomiast możliwość wpisania do ewidencji producentów części osób fizycznych spełniających kryteria uznania ich za producenta rolnego i pozostających w związku małżeńskim, których współmałżonek jest już wpisany do ewidencji producentów.

6. Wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego jako warunek uzyskania płatności z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej.

6.1. Z wpisaniem rolników do ewidencji producentów rolnych nie wiążą się bezpośrednio uprawnienia do wsparcia. Jednakże z przepisów regulujących poszczególne formy wsparcia przysługujące rolnikom ze środków w ramach funduszy UE wynika, że wpisanie do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego stanowi w świetle prawa polskiego przesłankę przysługiwania otrzymania tego wsparcia.

Finansowanie wspólnej polityki rolnej zapewniał uprzednio jeden fundusz – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sekcja Gwarancji służyła głównie finansowaniu wspierania rynków i dopłat do dochodów. Sekcja Orientacji wykorzystywana była do finansowania form wsparcia służących poprawie strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie wspólna polityka rolna umocowana jest w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2) i finansowana jest za pośrednictwem dwóch funduszy – EFRG oraz EFRROW (zob. rozporządzenie nr 1290/2005).

6.2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach) rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji. Spełnienie tego wymagania jest również jednym z warunków

przyznania płatności uzupełniających (zob. art. 7 ust. 2, 2a, 2b ustawy o płatnościach). Ponadto jednym z wymaganych ustawą elementów umowy na uprawę tytoniu jest podanie numeru identyfikacyjnego rolnika (art. 7 ust. 2g pkt 3 ustawy o płatnościach).

6.2.1. Dla wsparcia udzielanego z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 173; dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju z 2007 r.). Działania objęte programem wymienione są w art. 5 tej ustawy. Poszczególne działania są skierowane do różnych kategorii podmiotów. Ustawa o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie posługuje się używanym w ustawie o systemie ewidencji pojęciem producent rolny, lecz „wnioskodawca”. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy wsparcie jest przyznawane na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Kwestia rodzaju podmiotu, który może ubiegać się o pomoc w ramach poszczególnych działań, została szczegółowo uregulowana w rozporządzeniach wykonawczych. W kontekście niniejszej sprawy istotne jest stwierdzenie, że niektóre działania przewidziane w ustawie o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie są skierowane bezpośrednio do producentów rolnych, ale do innych kategorii podmiotów, np. instytucji kultury, nadleśnictw czy mikroprzedsiębiorców (zob. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. z 2013 r. poz. 501; § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 103, poz. 658, ze zm.; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 139, poz. 883, ze zm.).

Przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju z 2007 r. nie wymagają posługiwania się numerem identyfikacyjnym dla uzyskania określonej pomocy. Z rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy wynika jednak, że przyznanie numeru identyfikacyjnego stanowi niezbędny warunek uzyskania pomocy w ramach tych działań, które są skierowane bezpośrednio do rolników. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 361) stanowi w § 2 pkt 1, że płatność rolnośrodowiskową przyznaje się rolnikowi w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie ustawy o systemie ewidencji. Podobnie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 162) przewiduje w § 3 pkt 1, że pomoc jest przyznawana producentowi rolnemu, któremu został nadany numer identyfikacyjny. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z preambułą do rozporządzenia nr 65/2011 zintegrowany system ma obejmować tylko część z działań przewidzianych w ramach EFRROW.

7. Sytuacja małżonka rolnika w świetle przepisów dotyczących przyznawania

pomocy finansowej.

Należy odnotować, że w niektórych przepisach regulujących warunki przyznawania poszczególnych form wsparcia można znaleźć szczególne unormowania dotyczące małżonka rolnika. Stosownie do tych przepisów, wśród przesłanek udzielania pomocy bierze się pod uwagę także nieruchomości posiadane przez małżonków rolników lub inne dotyczące ich okoliczności.

Ustawa o płatnościach w kilku przepisach szczegółowych uwzględnia sytuację małżonka rolnika. Ogólnie rzecz ujmując, działalność rolnicza obojga małżonków albo jej efekty są w świetle omawianych regulacji ujmowane łącznie, jako podstawowa przesłanka dokonywania płatności. Takie rozwiązania dotyczą: płatności cukrowej (art. 24 ust. 1a ustawy o płatnościach), płatności do pomidorów (art. 24a ust. 2 tej ustawy), płatności zwierzęcej (§ 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 40, poz. 326, ze zm.), płatności do owoców miękkich (art. 24aa ust. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach), a także płatności uzupełniającej dla producentów surowca tytoniowego oraz płatności uzupełniającej w zakresie produkcji ziemniaka skrobiowego (art. 24ab ust. 2 pkt 1 i art. 24ac ust. 2 pkt 1 ustawy o płatnościach).

Również przepisy niektórych rozporządzeń wykonawczych do ustawy o wspieraniu rozwoju z 2007 r., dotyczące działań, w których beneficjentem jest rolnik, odnoszą się do małżonków rolników (zob. przykładowo: § 5, § 6 ust. 1 pkt 1, § 9, § 10, § 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 109, poz. 750, ze zm.; § 2 ust. 2, 6, 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 200, poz. 1443, ze zm.; § 2 ust. 2 pkt 1, § 22 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 193, poz. 1397, ze zm.).

Trzeba jednak stwierdzić, że większość przepisów dotyczących pomocy dla rolników nie reguluje kwestii związanych z działalnością rolniczą małżonka rolnika wpisanego do ewidencji producentów rolnych. Unormowań takich nie ma zwłaszcza w odniesieniu do najbardziej powszechnej i mającej największe znaczenie jednolitej płatności obszarowej.

8. Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z zasady państwa prawnego, sformułowanej w art. 2 Konstytucji, wyprowadza się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady tej wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane za takie przez porządek prawny; innymi słowy, aby prawo nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela. Unormowania przyjmowane przez ustawodawcę nie mogą zaskakiwać adresatów norm prawnych, którzy powinni mieć czas

na dostosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa aktualizuje się w sytuacjach, w których są wprowadzone zmiany w obowiązującym prawie, i dotyczy wpływu tych zmian, a zwłaszcza sposobu ich wprowadzenia, na sytuację prawną obywateli i innych podmiotów prawa. Omawiana zasada nie jest natomiast adekwatnym wzorcem kontroli w razie negatywnej oceny treści norm prawnych, które jednak nie podlegały zmianom po ich ustanowieniu. W tym kontekście należy zauważyć, że zaskarżony w niniejszej sprawie przepis wszedł w życie 7 lutego 2004 r. i nie był później zmieniany.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sąd występujący z pytaniem prawnym wskazał na rażącą, jego zdaniem, niespójność pomiędzy kwestionowaną regulacją a przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.; dalej: k.r.o.) regulującymi zasady kształtowania stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami, co prowadzić ma do stworzenia swoistej pułapki na adresatów norm prawnych.

Omawiana zasada konstytucyjna nie oznacza, że regulacja ustawowa warunków przyznawania pomocy z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej musi wynikać z przepisów k.r.o. regulujących ustroje majątkowe małżeńskie. Ponadto, biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutu, należy stwierdzić, że sąd pytający wnioskuje o kontrolę zgodności przepisu ustawy o systemie ewidencji z przepisami k.r.o. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie ma kompetencji do dokonywania tzw. kontroli poziomej, tj. badania zgodności przepisów ustawowych z innymi przepisami ustawowymi (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94 OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140). Biorąc pod uwagę treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i sposób sformułowania zarzutu jej naruszenia, należało stwierdzić, że zasada ta nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla oceny zasadności zarzutu postawionego przez NSA.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

9. Zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W ocenie sądu występującego z pytaniem prawnym, nie jest możliwe zidentyfikowanie celu, któremu ma służyć kwestionowana regulacja. Ponadto zdaniem NSA, ustawodawca nie dokonał rzetelnej identyfikacji kontekstu normatywnego wprowadzanych przepisów. Spowodowało to, według sądu, naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

Zasada poprawnej legislacji jest wyprowadzana z zasady państwa prawa. Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności i prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić jego zakres podmiotowy i przedmiotowy; po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie; po trzecie, przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą

korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyroki z: 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 28 maja 2003 r., sygn. K 44/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 44).

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutu i przytoczoną przez NSA argumentację, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada poprawnej legislacji nie może stanowić podstawy oceny zgodności art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zaskarżonym zakresie. NSA nie podał w wątpliwość sposobu sformułowania kwestionowanego przepisu czy też jego precyzji lub zakresu zastosowania. NSA zakwestionował w istocie treść kwestionowanego przepisu, co nie może stanowić przedmiotu oceny z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla oceny zasadności zarzutu postawionego przez NSA.

Trybunał Konstytucyjny orzekł zatem, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

10. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

10.1. Sąd występujący z pytaniem prawnym sformułował w *petitum* zarzuty naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 18 oraz art. 32 Konstytucji.

Art. 18 Konstytucji określa cele działalności organów władzy publicznej. Przepis ten, z jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa i małżeństwa. Z drugiej zaś strony, art. 18 Konstytucji pełni rolę normy programowej. Przepis ten jest elementem przyjętej przez ustrojodawcę aksjologii konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynikający z kwestionowanego przepisu brak możliwości nadania obu małżonkom numerów identyfikacyjnych może wpływać na decyzje o niezawieraniu małżeństwa przez osoby, które nie pozostają w związku małżeńskim. Dla osób, które są posiadaczami odrębnych gospodarstw rolnych, bardziej korzystne – zwłaszcza z punktu widzenia możliwości ubiegania się o środki finansowe związane z prowadzeniem działalności rolniczej – jest pozostawanie poza związkiem małżeńskim. Ponadto, w przekonaniu sądu, kwestionowany przepis prowadzi do sytuacji, która zagraża trwałości więzi pomiędzy małżonkami, ponieważ może skłaniać do rozwiązywania małżeństwa osoby pozostające w związkach małżeńskich i posiadające odrębne gospodarstwa rolne.

10.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy art. 18 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Z treści uzasadnienia pytania prawnego wynika bowiem, że NSA zarzuca w szczególności naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji. Przepis Konstytucji ujęty związkowo zawiera normę nakazującą podejmowanie przez państwo działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Zarzut sądu dotyczy tego, że osoby pozostające poza związkiem małżeńskim są lepiej traktowane niż osoby pozostające w związku małżeńskim, a tym samym naruszenie zasady równości zagraża wartościom wyrażonym w art. 18 Konstytucji. Z tego

względem Trybunał Konstytucyjny przyjął, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, że NSA postawił zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

10.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając zasadność zarzutu naruszenia zasady równości należy ustalić: 1) czy w ogóle mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, 2) kryterium, na podstawie którego zostało dokonane zróżnicowanie oraz 3) czy to zróżnicowanie było uzasadnione (zob. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

10.4. NSA określił jako podmioty podobne, z jednej strony, posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, a z drugiej strony – posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy nie pozostają w związku małżeńskim. Z całości uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że w istocie NSA kwestionuje zróżnicowanie przez zaskarżony przepis sytuacji osób, które pozostają w związku małżeńskim oraz prowadzą odrębne od drugiego małżonka gospodarstwo rolne, a ich małżonek jest wpisany do ewidencji producentów rolnych, i sytuacji osób prowadzących gospodarstwo rolne, niebędących w związku małżeńskim.

Aby uznać, że mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, konieczne jest ustalenie, że dane podmioty charakteryzują się wspólną cechą istotną. W niniejszej sprawie cechą tą jest posiadanie gospodarstwa rolnego. Należy zatem uznać, że osoby, które pozostają w związku małżeńskim oraz prowadzą odrębne od drugiego małżonka gospodarstwo rolne, oraz osoby prowadzące gospodarstwo rolne, niebędące w związku małżeńskim stanowią podmioty podobne i powinny być traktowane tak samo.

Dodatkowo, jak wskazał Sejm, kwestionowany przepis różnicuje sytuację prawną samych małżonków, między którymi istnieje rozdzielnosc majątkowa, ponieważ jedno z nich nie może być wpisane do ewidencji i mieć nadany numer identyfikacyjny. To nie jest uzasadnione w świetle reguły, zgodnie z którą małżonkowie mają równe prawa i obowiązki.

10.5. Jak zauważa sąd pytający, rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie opiera się na założeniu, że małżonkowie zawsze prowadzą wspólnie gospodarstwo rolne. To założenie nie jest właściwe.

Wspólne prowadzenie gospodarstwa rolnego przez oboje małżonków występuje często w polskich warunkach i może być uznane za typowe. W takich sytuacjach jeden wpis do ewidencji producentów rolnych i nadanie jednego numeru identyfikacyjnego znajdują uzasadnienie. To, które z małżonków zostanie wpisane do ewidencji, jest wówczas kwestią niejako techniczną, jeśli drugie z małżonków wyraża zgodę na taki wpis i małżonkowie korzystają z przyznanych im płatności wspólnie, na równych prawach. Jednakże mogą wystąpić i w praktyce występują sytuacje, gdy małżonkowie prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Wówczas każde z małżonków spełnia wymagania przewidziane zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim, do uznania go za rolnika (producenta rolnego uprawnionego do otrzymania numeru identyfikacyjnego w wyniku wpisu do ewidencji i otrzymania wsparcia finansowego (por. art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, art. 3 pkt 3 lit. a ustawy o systemie ewidencji)).

Dopuszczalność wpisu do ewidencji tylko jednego z małżonków i nadanie mu numeru identyfikacyjnego jest wówczas niekorzystne dla drugiego z małżonków. Może się bowiem okazać, że nie jest w stanie korzystać ze środków pomocy, albo korzystanie z nich jest uzależnione od dobrej woli małżonka wpisanego do ewidencji. W takich sytuacjach jest możliwe, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, będące w posiadaniu małżonka niewpisanego do ewidencji zostaną pominięte przy płatnościach obszarowych, a także przy innych płatnościach albo że płatności będą przyznawane temu z małżonków, które jest wpisane do ewidencji, a nie temu, które jest posiadaczem danego gospodarstwa. Trzeba do tego dodać, że jak wynika z uzasadnień niektórych wyroków sądów administracyjnych, a także ze stanu faktycznego sprawy, na tle której NSA wystąpił z pytaniem prawnym, w praktyce przestrzeganie wymagania uzyskania zgody drugiego z małżonków na wpis do ewidencji nie jest konsekwentnie przestrzegane.

Należy zauważyć, że wspólne albo oddzielne prowadzenie gospodarstw rolnych przez małżonków jest niezależne od stosunków majątkowych, jakie między nimi występują. We współczesnych warunkach polskich w skład gospodarstwa rolnego znajdującego się w posiadaniu obojga małżonków i przez nich prowadzonego mogą wchodzić nieruchomości o różnym charakterze: zarówno należące do majątku wspólnego małżonków, jak i do majątków odrębnych, np. nieruchomości nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej. Prawo unijne i polskie normujące wpisy do ewidencji wiąże przy tym status producenta rolnego z posiadaniem gospodarstwa rolnego, nie zaś z charakterem przysługujących praw do nieruchomości. Prawa te mogą być różne, np. własność, współwłasność, prawa rzeczowe ograniczone, np. użytkowanie, albo prawa obligacyjne, np. dzierżawa. Wreszcie nieruchomości mogą się znajdować w posiadaniu małżonków bez tytułu prawnego.

Należy więc oddzielić kwestię posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego przez oboje małżonków od ustroju majątkowego między nimi (wspólność albo rozłączność majątkowa). Tak więc rozłączność majątkowa między małżonkami dotycząca wszystkich lub niektórych nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nie wyklucza tego, że gospodarstwo znajduje się w posiadaniu obojga małżonków. Zwraca na to uwagę w swym piśmie Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Prezes ARiMR). Odwrotnie, ustrój wspólności majątkowej między małżonkami nie wyklucza oddzielnego posiadania i prowadzenia gospodarstw rolnych przez małżonków.

10.6. Kwestionowany przepis różnicuje sytuację posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, i posiadaczy, którzy nie pozostają w związku małżeńskim, a także różnicuje sytuację samych małżonków, z których tylko jedno jest wpisane do ewidencji producentów.

Niezbędna jest zatem ocena, czy zróżnicowanie podmiotów podobnych występujące na tle art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji da się usprawiedliwić. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie to byłoby usprawiedliwione, gdyby jednocześnie: 1) pozostawało w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyło realizacji tego celu, 2) było proporcjonalne, 3) pozostawało w związku z wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09).

Przede wszystkim należy zauważyć, że zróżnicowanie wynikające z obowiązywania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Art. 12 ust. 4

ustawy o systemie ewidencji stanowi element krajowego systemu ewidencji, który – przez rozbudowane bazy danych i system kontroli – ma zapewnić prawidłowe przyznawanie wsparcia rolnikom z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i zapobiegać występowaniu nieprawidłowości. Jak stwierdził Prezes ARiMR w piśmie z 16 lipca 2013 r., ustawowe rozwiązanie, stosownie do którego małżonkowie nie mogą być osobno wpisani do ewidencji i posiadać różnych numerów identyfikacyjnych, zostało wprowadzone dla wykluczenia nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków albo składaniu wniosków o pomoc w odniesieniu do jednego gospodarstwa więcej niż jeden raz. Stosowanie zaskarżonego przepisu może jednak spowodować wyłączenie wsparcia z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej pewnej kategorii rolników pozostających w związku małżeńskim i posiadających odrębne gospodarstwo rolne, ale niewpisanych do ewidencji i z tego powodu pozbawionych statusu producenta rolnego. W sytuacji gdy w świetle art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009, art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz art. 4 rozporządzenia nr 65/2011, oboje małżonkowie spełniają kryteria uznania ich za rolników prowadzących działalność rolniczą w posiadanych przez nich gospodarstwach rolnych, odmowa wpisu do ewidencji jednego z małżonków wykracza poza cel, jaki mają realizować przepisy ustawy o systemie ewidencji.

Zaskarżona regulacja nie spełnia wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia przewidzianych dla rolników. Trybunał nie dostrzegł również wartości konstytucyjnej, której miałoby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie, jest on niezgodny z wartościami wyrażonymi w art. 18 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione. To znaczy, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, jest niezgodny z wynikającą z art. 32 ust. 1 z związku z art. 18 Konstytucji.

11. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazu dyskryminacji, należy wskazać, że jest on rozumiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza 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. Aby wykazać w danej sytuacji dyskryminację, albo jej brak, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumentacja przedstawiona w pytaniu prawnym koncentruje się na wykazaniu, że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji – we wskazanym zakresie – jest niezgodny z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. NSA szeroko uzasadnia wybór cechy relewantnej, łączącej – w jego opinii – adresatów zaskarżonego przepisu z osobami w nim pominiętymi, a następnie rozważa, czy nierówne traktowanie tych dwóch kategorii podmiotów znajduje konstytucyjne uzasadnienie – stosuje więc typowe elementy „testu równości” właściwego dla oceny

zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego brak jest natomiast dodatkowych, odrębnych argumentów za tym, że kwestionowany przepis narusza również art. 32 ust. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje zatem, że wątpliwości sądu występującego z pytaniem prawnym sprowadzają się do tych aspektów zasady równości, które są odzwierciedlone w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ten właśnie przepis należy więc uznać za jedyny właściwy w niniejszej sprawie wzorzec kontroli (zob. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169).

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

12. Skutki wyroku.

Wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne nie jest wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Uzasadnia to orzeczenie o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej o 18 miesięcy na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

W tym czasie, oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z uwzględnieniem niniejszego wyroku, niezbędne jest zamieszczenie w ustawie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom, polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności. Aby osiągnąć ten cel, niezbędne jest przyznanie kompetencji kontrolnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w trakcie postępowania o wpis do ewidencji i nadanie numeru identyfikacyjnego, a także później, już po dokonaniu wpisu do ewidencji.

Na wnioskodawcach – małżonkach występujących z wnioskiem o osobne wpisy do ewidencji – spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Konieczne jest jednak ustawowe określenie przesłanek ustalenia, że taka sytuacja rzeczywiście występuje. Obecnie, jak wynika z pisma Prezesa ARiMR, tego typu badanie jest przeprowadzane podczas określania uprawnień do wsparcia w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Okoliczność, że między małżonkami została ustanowiona rozłączność majątkowa, nie ma znaczenia rozstrzygającego, jakkolwiek jest to istotna przesłanka dla przyjęcia odrębności gospodarstw. Istotne są także okoliczności ustanowienia rozłączności, np. czy nastąpiło to przed, czy po wejściu w życie przepisów dotyczących dokonywania płatności. Dalszymi przesłankami mogą być usytuowanie gospodarstw w przestrzeni albo ich wyposażenie w infrastrukturę. Szczególną uwagę należy poświęcić przypadkom, w których wskutek traktowania gospodarstw rolnych jako odrębnych przysługujące płatności są wyższe niż w razie traktowania gospodarstwa obojga małżonków jako jednej całości. W związku z powyższym niezbędna wydaje się zmiana nie tylko kwestionowanego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, ale również przepisów określających wymagania co do treści wniosków o wpis do ewidencji producentów i stosowanych formularzy.

Obowiązek sprawowania kontroli służącej ochronie interesów gospodarczych Unii Europejskiej oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom spoczywa na właściwych organach polskich na podstawie aktów prawnych prawa unijnego (zob. art. 59, art. 80 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1; art. 9 ust. 1 lit. a pkt

i, ii rozporządzenia nr 1290/2005, art. 30 rozporządzenia nr 73/2009 oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011). Dokonywanie płatności niezgodnie z prawem unijnym pociąga za sobą negatywne konsekwencje nie tylko dla zainteresowanych podmiotów (beneficjentów) ale także dla państw członkowskich (zob. J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, „Zeszyty Centrum Europejskiego Natolin” nr 41/2010, http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_41.pdf). Komisja Europejska odzyskuje od państw członkowskich środki finansowe wydatkowane z naruszeniem prawa UE. W szczególności Komisja Europejska bada, czy państwa członkowskie kontrolują legalność i prawidłowość wydatków z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i przestrzegają zasady właściwego zarządzania finansowego, oraz upewnia się, czy jest prowadzony i funkcjonuje prawidłowo system zarządzania i kontroli. W razie nieprawidłowości Komisja redukuje lub zawiesza całość lub część płatności pośrednich (zob. art. 17a rozporządzenia nr 1290/2005) oraz stosuje wymagane korekty finansowe, w szczególności w przypadku niewydolności systemów zarządzania i kontroli (art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005). Komisja podejmuje decyzję o wyłączeniu określonych kwot z finansowania przez UE, jeżeli stwierdzi, że wydatki określone w EFRG i EFRROW zostały przeprowadzone niezgodnie z zasadami unijnymi (art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005).

Ze wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.