

RCL DPiO 5604-136/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 3 GRUDNIA 2013 R., SYGN. AKT P 40/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt P 40/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 13 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1537.

2. Sentencja orzeczenia:

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 rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji oraz **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zwanej dalej „ustawą o systemie ewidencji”, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem dnia 13 czerwca 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa o systemie ewidencji określa zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji o przyznawanie płatności. Obowiązek ustanowienia systemu wynika wprost 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, str. 16, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 73/2009”. Przepis ten stanowi, że każde państwo członkowskie ustanawia i prowadzi zintegrowany system administrowania i kontroli, zwany dalej „systemem zintegrowanym”. Dodatkowo preambuła do ww. rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje, że w celu poprawy skuteczności i kontroli wsparcia wspólnotowego (obecnie unijnego) państwa członkowskie powinny zostać upoważnione do korzystania z zintegrowanego systemu również w przypadku innych programów nieobjętych tym rozporządzeniem. Wykonując powyższe zalecenie system zintegrowany wykorzystywany jest w szerokim zakresie, w szczególności do płatności z obu funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej, tj. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Reasumując, celem wprowadzenia systemu było zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Natomiast obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli przez każde państwo członkowskie miało zagwarantować zwiększenie skuteczności oraz kontroli przyznawanych środków unijnych dla rolników (producentów rolnych) w ramach wspólnej polityki rolnej.

Ustawa o systemie ewidencji przewiduje, że krajowy system ewidencji składa się z ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznawanie płatności, systemu identyfikacji działek rolnych oraz z dokumentacji związanej ewidencji i systemu (art. 4 ustawy). Z dalszych przepisów ustawy natomiast wynika jakiego rodzaju dane wymagane są dla ww. ewidencji oraz systemu. Wśród danych tych jako element niezbędny wymieniany jest numer identyfikacyjny.

Zgodnie z art. 12 ustawy o systemie ewidencji numer identyfikacyjny nadawany jest jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów. Numer ten jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. Wnioskodawcy podlegającemu wpisowi do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadawany jest jeden numer identyfikacyjny. Natomiast w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny – temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyraził pisemną zgodę (art. 12 ust. 4). Prezentowany mechanizm zakłada zatem, że wspólne prowadzenie gospodarstwa rolnego przez obydwój małżonków jest sytuacją typową, co przemawia za rozwiązaniem nadawania im jednego numeru identyfikacyjny. W praktyce jednak mogą się zdarzać sytuacje, w których

małżonkowie będą prowadzili odrębne gospodarstwa rolne (np. małżonkowie posiadający rozdzielność majątkową oraz małżonkowie pozostający we wspólności majątkowej, ale prowadzący dwa oddzielne gospodarstwa rolne, z których jedno należy do majątku osobistego żony, a drugie do majątku osobistego męża). Wówczas zgodnie z rozwiązaniem przewidzianym w art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji zostanie im nadany jeden numer identyfikacyjny. W świetle prawa polskiego nadanie numeru identyfikacyjnego stanowi niezbędną przesłankę otrzymania wsparcia przysługującego rolnikom ze środków w ramach funduszy Unii Europejskiej. Powyższe znajduje potwierdzenie w 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, z późn. zm.), który zakłada, że rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa do będącej w jego posiadaniu w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikującego się do objęcia tą płatnością, jeżeli spełnia warunki przewidywane w wskazanym przepisie, w tym jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji. Kolejnym przykładem regulacji krajowej wskazującej na konieczność posiadania numeru identyfikacyjnego jako warunku koniecznego do uzyskania wsparcia z funduszy Unii Europejskiej jest 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, z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze, w których zawarta została regulacja zgodnie z którą płatność rolnośrodowiskową przyznaje się rolnikowi w rozumieniu rozporządzenia nr 73/2009, jeżeli został mu nadany numer identyfikacyjny (§ 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia 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, z późn. zm.).

W konsekwencji, powyższy mechanizm doprowadza do sytuacji, w której nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, będące w posiadaniu małżonka niewpisanego do ewidencji i nieposiadającego numeru identyfikacyjnego zostaną pominięte przy płatnościach obszarowych, a także przy innych płatnościach albo że płatności będą przyznawane temu z małżonków, który jest wpisany do ewidencji, a nie temu, które jest posiadaczem danego gospodarstwa.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej statuuje zasadę równości, zgodnie z którą wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego, zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie każde odmienne traktowanie podmiotów podobnych musi zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Jednakże każde odstępianie od zasady równości powinno zostać odpowiednio uargumentowane. Przedstawione argumenty powinny mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, powinny mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesów naruszanych powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów chronionych oraz powinny uwzględniać inne wartości, zasady czy normy konstytucyjne.

Z kolei w art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten, z jednej strony, stanowi dyrektywę interpretacyjną pozostałych norm konstytucyjnych i ustawowych nakazującą najpełniejszą realizację zasady ochrony macierzyństwa, rodzicielstwa i małżeństwa, drugiej zaś strony pełni rolę normy programowej.

Badając zaskarżony przepis z powołanymi na wstępie wzorcami konstytucyjnymi Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż zakwestionowany przepis różnicuje sytuację posiadaczy gospodarstw rolnych, zatem jego ocena skupiała się przede wszystkim na ustaleniu czy prezentowane różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Dokonując szczegółowej analizy zaskarżonego mechanizmu Trybunał Konstytucyjny zauważył, że prezentowane różnicowanie wynikające z obowiązywania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów ustawy o systemie ewidencji, w których zawarta jest kontrolowana norma, gdyż stworzenie systemu zarządzania i kontroli miało zapewnić prawidłowe przyznawanie wsparcia rolnikom z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i zapobiegać występowaniu nieprawidłowości. Natomiast wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym małżonkowie nie mogą być osobno wpisani do ewidencji i posiadać różnych numerów identyfikacyjnych, może spowodować wyłączenie wsparcia z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki

rolnej pewnej kategorii rolników pozostających w związku małżeńskim i posiadających odrębne gospodarstwo rolne, co znajdzie przełożenie na niespójność danych zawartych w systemie. Zdaniem Trybunału zaskarżona regulacja nie spełnia również wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia przewidzianych dla rolników. Trybunał nie dostrzegł także wartości konstytucyjnej, której miałyby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie uznał je za niezgodne z wartościami wyrażonymi w art. 18 Konstytucji, tj. z ochroną małżeństwa.

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 art. 32 ust. 1 z związku z art. 18 Konstytucji.

Odnosząc się natomiast do oceny zgodności rozwiązania zawartego w art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą poprawnej legislacji Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż badany przepis nie jest niezgodny z wyżej wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Niezależnie od powyższego zaznaczenia wymaga, że z uwagi na zakres pytania prawnego przedstawionego przez Naczelną Sąd Administracyjny szczegółowej ocenie Trybunału Konstytucyjnego został poddany jedynie przypadek małżonków w sytuacji, gdy między nimi istnieje rozdzielnosc majątkowa i posiadają dwa odrębne gospodarstwa rolne. Tym samym w analizie tej został pominięty przypadek małżonków pozostających we wspólności majątkowej, ale prowadzących dwa oddzielne gospodarstwa rolne, z których jedno należy do majątku osobistego żony, a drugie do majątku osobistego męża.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu w zakresie określonym w sentencji, na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (tj. do końca dnia 13 czerwca 2015 r.). Zdaniem Trybunału 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 będzie wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Powyższe stwierdzenie oznacza konieczność podjęcia właściwych działań

legislacyjnych przez ustawodawcę. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i tym samym mogą być stosowane.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oprócz konieczności znowelizowania art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie wskazanym w wyroku, niezbędne jest również zamieszczenie w ustawie właściwych przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom, polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności. Aby osiągnąć powyższy cel, w opinii Trybunału Konstytucyjnego 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. Natomiast na wnioskodawcach (małżonkach występujących o odrębne wpisy do ewidencji) powinien spoczywać ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Konieczne jest jednak ustawowe określenie przesłanek ustalenia, że taka sytuacja rzeczywiście występuje. W szczególności poprzez wskazanie okoliczności ustanowienia odrębnych gospodarstw rolnych, 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, w opinii Trybunału, zasadnym jest 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. Wprowadzenie sprawnego systemu kontroli pozwoli uniknąć negatywnych konsekwencji związanych z nieprawidłowym wydatkowaniem środków unijnych.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Patrz pkt III wskazówki dla prawodawcy.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Sejmu i Senatu nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapińska
Joanna Knapińska

Opracowała:
Anna Markowska

20.02.2016
Anna Markowska

