

Dorota Lis-Staranowicz
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Posiadanie gospodarstwa przez małżonków a wpis do ewidencji producentów rolnych. Studium jednego przypadku

Słowa kluczowe: separacja, prawo rolne, dopłaty (płatności gruntowe), ewidencja producentów rolnych, Trybunał Konstytucyjny.

Keywords: law separation, agricultural law, area payments, records of agricultural producers, the Constitutional Court.

Schlüsselworte: Trennung, Agrargesetzgebung, Subvention, Register, Verfassungsgericht.

Założeniem systemu prawa jest jego spójność. Osiągnięcie tego stanu w sytuacji inflacji przepisów prawnych, jest trudnym, ale koniecznym i doniosłym zadaniem państwa. Brak koherencji pomiędzy różnymi gałęziami prawa może bowiem oddziaływać negatywnie na sytuację prawną jednostki i stanowić swoistą „pułapkę” dla jej interesów majątkowych i osobistych. W takiej właśnie pułapce znaleźli się rolnicy pozostający w separacji i korzystający z tzw. dopłat bezpośrednich. Celem artykułu jest przedstawienie problemu niespójności pomiędzy regulacjami obowiązującymi w prawie rodzinnym i w prawie rolnym, jej skutków dla sytuacji majątkowej rolników oraz sposobu rozwiązania tego problemu przez Trybunał Konstytucyjny oraz parlament. Artykuł w założeniu ma charakter diagnostyczny i stanowi stadium jednego przypadku.

I. Problem prawny, który jest przedmiotem niniejszego artykułu, powstał w następującym stanie faktycznym i prawnym¹. Wnioskodawca, będący rolni-

Adres/Adresse/Anschrift: dr hab. Dorota Lis-Staranowicz, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Warszawska 98, 10-702 Olsztyn, staran@uwm.edu.pl.

¹ W artykule zawarto obszerne odniesienia do stanowiska Sejmu z 7 marca 2013 r. wyrażone w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym, sygn. akt P 40/12 [online], http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik200.asp?plik=F-1113125615/P_40_12_sjm_2013_03_07_ADO.pdf&syg=P%2040/12 (9.03.2015); (dalej: „Stanowisko Sejmu”). W sprawie zawisłej przed TK przedmiot sporu dotyczył małżonków pozostających w rozdzielności majątkowej.

kiem, złożył wniosek do Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) o wpis do ewidencji producentów rolnych oraz o nadanie numeru identyfikacyjnego (dalej: numer ewidencyjny)². Do wniosku załączył orzeczenie Sądu Okręgowego o separacji. W chwili składania wniosku małżonkowie, pozostający w separacji, byli współwłaścicielami gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodziły nieruchomości rolne o powierzchni 6,45 ha. Wnioskodawca był natomiast jedynym właścicielem nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3,6654, posiadał udział we wspólnocie gruntowej oraz był dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1,37 ha. Małżonka wnioskodawcy była, przed orzeczeniem separacji, ujęta już w ewidencji producentów rolnych za pisemną zgodą małżonka. Tym samym posiadała numer ewidencyjny.

Organ administracji nie ujawnił rolnika w ewidencji producentów rolnych. Odmówił dokonania wnioskowanej czynności na tej podstawie, że separowani małżonkowie są nadal współwłaścicielami i współposiadaczami gospodarstwa rolnego. Ponadto, organ przyjął, że mimo orzeczonej separacji, wciąż są małżeństwem (art. 61⁴ § 2 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy³; dalej: k.r.o.). Tak więc miał do nich zastosowanie art. 12 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴ (dalej: ustawa o ewidencji). Zgodnie z tym przepisem numer identyfikacyjny można przyznać tylko jednemu małżonkowi.

Rolnik pozostający w separacji wniósł odwołanie do dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR, który utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Następnie zaskarżył wyżej wymienioną decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W wyniku rozpoznania skargi Sąd I instancji uchylił zaskarżoną decyzję. Przyjął, że chociaż sama separacja nie powoduje ustania małżeństwa, to stosownie do przepisu art. 61⁴ § 1 k.r.o. orzeczenie o separacji ma skutki jak rozwiązanie małżeństwa przez rozwód, chyba że ustawa stanowi inaczej. Na tej podstawie Sąd uznał, że skoro z art. 12 ust. 4. ustawy o ewidencji wynika, że „ograniczenia wpisu do ewidencji rolników i nadania numeru identyfikacyjnego nie stosuje się do małżonków po rozwodzie, to ten sam przepis, czytany przez pryzmat zasady wynikającej z art. 61⁴ § 1 k.r.o., nakazuje przyjąć tożsame rozwiązanie dla małżonków pozostających w separacji. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR”.

² Stan faktyczny został opisany na podstawie uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 886/11.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 86.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Sądu I instancji⁵. Według NSA, istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy jeżeli sąd orzekł separację, a jeden z małżonków posiadał wpis do ewidencji producentów rolnych i legitymował się w związku z tym numerem identyfikacyjnym, to czy drugi małżonek mógł uzyskać taki numer? Sąd udzielił na tak postawiony problem następującej odpowiedzi:

Po pierwsze, w myśl art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji: „W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę”. Wykładnia językowa art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji nie budzi żadnych wątpliwości i nakazuje nadanie numeru identyfikacyjnego wyłącznie jednemu małżonkowi.

Po drugie, separacja nie powoduje ustania małżeństwa. Obliczona jest, jak zauważył NSA, na prawne uregulowanie stanu kryzysu pomiędzy małżonkami, który może przecież zostać przezwyciężony, czego wyrazem jest zakaz zawarcia związku małżeńskiego (art. 61⁴ § 2 k.r.o.) i możliwość zniesienia separacji (art. 61⁶ § 1 k.r.o.). Jest stanem przejściowym – może, lecz nie musi, zakończyć się rozwodem, a może też zostać zniesiona na zgodne żądanie małżonków. „Jeżeli zatem po separacji adresaci tego orzeczenia – małżonkowie w separacji – w dalszym ciągu pozostają w związku małżeńskim, przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji, adresowanego m.in. do małżonków, nie można interpretować inaczej niż, że sytuacja prawna małżonków odnośnie do posiadania numeru identyfikacyjnego nie ulega zmianie. W dalszym ciągu posiadanie tego numeru przez jednego z małżonków uniemożliwia przyznanie takiego numeru drugiemu małżonkowi”.

Po trzecie, „Jedno wprowadzone do systemu ewidencji gospodarstwo rolne przyporządkowane jest do zewidencjonowanego jednego producenta, niezależnie od tego czy byłaby nim osoba fizyczna, grupa osób fizycznych (także małżonkowie), osoba prawna czy grupa takich osób, a obu tym ewidencjom przyporządkowana jest ewidencja wniosków o przyznanie płatności. Współposiadanie jednego zewidencjonowanego gospodarstwa rolnego przez małżonków, z których jeden nadany ma numer identyfikacyjny oznacza, że płatności będą przyznawane na wniosek o płatności kierowany przez uprawnionego do tego rolnika dla celów tego jednego gospodarstwa”.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2012 r., sygn. akt II GSK 886/11.

II. Problem, przed którym stanął NSA, polegał na ustaleniu, czy separowany małżonek, będący jedynym właścicielem i posiadaczem nieruchomości rolnych, może zostać ujawniony w ewidencji producentów rolnych w sytuacji uprzedniego nabycia numeru ewidencyjnego przez drugiego małżonka?

Kluczowe znaczenie dla prawidłowego wyjaśnienia sprawy powinny mieć prawne skutki orzeczenia o separacji, czego nie dostrzegł NSA, oraz majątkowy ustrój małżeństwa.

Powszechny jest pogląd o charakterze małżeństwa jako indywidualnym, trwałym, naturalnym oraz duchowo-cieleśnym związku społecznym między mężczyzną i kobietą⁶. Dodatkowo związek ten jest uprzywilejowany i sankcjonowany przez prawo. Na instytucję małżeństwa składają się stosunki prawne zarówno o charakterze prawnomażeńskim, jak i prawnorodzinnym⁷. Zawarcie małżeństwa wywołuje skutki w sferze stanu cywilnego, stwarzając nowy stan cywilny – żonaty (mąż) i zamężna (żona). Ze stanem cywilnym męża lub żony związane są określone ustawowo obowiązki. Przede wszystkim małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Ponadto, zobowiązani są do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny. Również małżonkowie decydują wspólnie o istotnych sprawach rodziny, a w przypadku braku porozumienia między nimi, każde może zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu (art. 23 k.r.o.). Poza tym małżonkowie są zobowiązani, każdy według sił oraz możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb rodziny, którą tworzą jako małżeństwo. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi może polegać także, w całości lub części, na osobistych staraniach o wychowanie dzieci i pracy we wspólnym gospodarstwie domowym (art. 27 k.r.o.)⁸. Oboje małżonkowie są też odpowiedzialni solidarnie za zobowiązania zaciągnięte przez jednego z nich w sprawach wynikających z zaspokojenia zwykłych potrzeb rodziny (art. 30 § 1 k.r.o.).

Separacja nie rozwiązuje małżeństwa, ale jest instytucją modyfikującą treść stosunku małżeństwa⁹. „Separacja stanowi usankcjonowane przez sąd zawieszenia wspólnoty małżeńskiej. Zaletą separacji jest to, że nie prowadzi do

⁶ Zob. K. Piasecki, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 17; T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 1999, s. 22.

⁷ Na temat istoty prawnej małżeństwa zob. szerzej: K. Piasecki, op. cit., s. 17; J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2012, s. 103; A. Dziega, *Prawny wymiar małżeńskiej wspólnoty osób*, w: A. Dziega, M. Greszata, P. Telusiewicz (red.), *Kościelne prawo procesowe. Prawo rodzinne. Materiały i studia*, t. 4., Lublin 2007, s. 26.

⁸ Zob. J. Winiarz, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012; dostęp: Legalis.

⁹ Zob. A. Sylwestrzak, *Skutki prawne separacji małżonków*, Warszawa 2007, s. 51. Zob. też M. Seroka, *Separacja w prawie kanonicznym i w polskim prawie cywilnym*, w: B. Sitek, T. Jasudowicz, M. Seroka (red.), *Fides et bellum. Księga poświęcona Pamięci Księdza Biskupa, Profesora, Generała śp. Tadeusza Płoskiego*, t. II, Olsztyn 2012, s. 324.

ustania małżeństwa, które nadal trwa [...]”¹⁰. Przede wszystkim pociąga za sobą skutki odpowiednie dla instytucji rozwiązania małżeństwa przez rozwód, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z drugiej strony, separacja zachowuje pewne elementy małżeństwa i są nimi niemożność zawarcia drugiego małżeństwa, następnie nakaz zachowania wierności, a także niemożność zmiany nazwiska¹¹. Kolejnym skutkiem separacji jest możliwość podziału majątku wspólnego oraz powstanie przymusowej rozdzielności majątkowej (art. 54 § 1 k.r.o.). Należy podkreślić, że orzeczenie o separacji powoduje istotne zmiany w ustroju majątkowym. Tworzą się trzy masy majątkowe: „Z chwilą uprawomocnienia się wyroku orzekającego separację dotychczasowy majątek wspólny małżonków przekształca się w majątek, do którego znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych (art. 46 k.r.o. w zw. z art. 1035 k.c.). Udziały małżonków, co do zasady równe (art. 43 § 1 k.r.o.), w majątku objętym wcześniej wspólnością wchodzi do majątków osobistych każdego małżonka. Od chwili powstania rozdzielności majątkowej istnieją jedynie dwa majątki: osobisty żony i osobisty męża”¹².

Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanego stanu faktycznego należało stwierdzić, iż skutkiem orzeczenia o separacji było powstanie dość skomplikowanej sytuacji prawnej i faktycznej. Przede wszystkim nastąpiło przekształcenie wspólności gospodarstwa rolnego we współwłasność w częściach ułamkowych¹³. Powstał także majątek odrębny separowanych małżonków (męża i żony). Majątek odrębny wnioskodawcy obejmował nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 3,6654 ha oraz udział we wspólnocie gruntowej, a także dzierżawa nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1,37 ha. Najważniejsze dla analizowanej sytuacji prawnej było powstanie rozdzielności majątkowej, pozwalającej każdemu z małżonków zarządzać samodzielnie swoim majątkiem odrębnym (art. 51¹ k.r.o.).

Ważną dla realizacji praw majątkowych wnioskodawcy jest okoliczność, że spełniał on ustawowe kryteria producenta rolnego, a to uprawniało go do ujęcia w ewidencji. Krajowy system ewidencji rolnych składa się z: ewidencji producentów rolnych i ewidencji gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 3 pkt 1

¹⁰ A. Stępień-Sporek, *Skutki separacji związane z prowadzeniem działalności gospodarczej*, w: *Działalność gospodarcza z udziałem małżonków* [online], Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2009 (<http://sip.lex.pl/#/monografia>, 28.08.2015).

¹¹ Zob. J. Ignaczewski, *Rozwód i separacja*, Warszawa 2010, s. 157.

¹² E. Skowrońska-Bocian, *Małżeńskie ustroje majątkowe* [online], Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2010 (<http://sip.lex.pl/#/monografia/369217562/34>, 28.08.2015). Zob. także P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, s. 239.

¹³ Szerzej zob. H. Ciepła, *Podział majątku wspólnego małżonków po ustaniu wspólności ustawowej w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 821 (2014), s. 91 i n.

ustawy o ewidencji przez gospodarstwo rolne rozumie się wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu. Przez producenta rolnego uważa się „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą: a) uchylona b) rolnikiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013, lub c) posiadaczem zwierzęcia” (art. 3 pkt 3 ustawy o systemie ewidencji)¹⁴. Z powyższego wynika, że za producenta rolnego mógł być uznany każdy posiadacz nieruchomości rolnych. Takim posiadaczem był wnioskodawca, który sprawował władztwo faktyczne nad gruntami rolnymi. Wobec tego mienia posiadał samodzielność w zarządzaniu. Co najważniejsze, nie znajdowały się one w posiadaniu separowanej małżonki. NSA odmówił jednak ujęcia wnioskodawcy w ewidencji, choć spełniał ustawowe kryteria producenta rolnego, bowiem sprzeciwiało się temu brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji. W konsekwencji, separowany rolnik nie mógł nabyć skutecznie numeru identyfikacyjnego i ubiegać się o płatność bezpośrednią¹⁵.

W tym miejscu pojawia się wątpliwość, czy art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji, który stanowił podstawę normatywną wyroku NSA, uniemożliwiał ujawnienie w ewidencji producentów rolnych separowanego małżonka i nadania mu numeru identyfikacyjnego¹⁶?

Z brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji wynikało wyraźnie, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę. Z jednej strony, z treści art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji nie wynikało *expresis verbis*, że nadanie

¹⁴ Szerzej na temat pojęcia „procent rolny” zob. Z. Trojanowski, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12*, Przegląd prawa rolnego 1 (2012), s. 287.

¹⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wspierania bezpośredniego (Dz.U., poz. 308) warunkiem nabycia tzw. dopłat bezpośrednich jest posiadanie numeru identyfikacyjnego.

¹⁶ Wojewódzkie Sądy Administracyjne reprezentowały inne stanowisko niż Naczelny Sąd Administracyjny i uchylały decyzje odmawiające wpisu do ewidencji każdego małżonka z osobną, jeśli pozostawali w separacji lub rozdzieleności majątkowej. Zob. wyrok WSA w Łodzi z 25 maja 2007 r., sygn. akt 11 SA/Łd 1011/06; wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 250/08. „Należy podkreślić, iż przepis art. 12 ust. 4 ustawy, funkcjonuje w ramach większej usystematyzowanej grupy przepisów, jaką jest sama ustawa i szerzej cały system prawa. Należało zatem zastosować wykładnię funkcjonalną i systemową omawianego przepisu, uwzględniając także regulację dotyczącą pozostawiania małżonków w separacji, stosownie do treści przepisów k.r.i.o. Skoro z przepisu art. 12 ust.4 ustawy wynika, że małżonek po uzyskaniu rozvodu może się ubiegać o wpis do ewidencji producentów rolnych i o nadanie numeru identyfikacyjnego, to w świetle unormowania art. 61 § 1 k.r.i.o., takie samo uprawnienie przysługiwać będzie małżonkowi po orzeczeniu separacji” (zob. wyrok WSA w Łodzi z 9 lutego 2011 r., sygn. akt 11 SA/Łd 1418/10). Z. Trojanowski ocenia odmowę ujawnienia współmałżonka w ewidencji producentów rolnych jako nieprawidłową praktykę. Zob. Z. Trojanowski, *op. cit.*, s. 290.

jednego numeru dotyczyło wyłącznie tych małżonków, którzy razem prowadzili gospodarstwo rolne. Z drugiej zaś strony, był on skierowany do małżonków i współposiadaczy. Wobec tych dwóch podmiotów, prawodawca unormował problematykę nabycia numeru identyfikacyjnego w ten sam sposób¹⁷. A mianowicie przyznał im jeden numer, zastrzegając konieczność uzyskania zgody. Taki zabieg jest ze wszech miar zasadny i racjonalny. Odwołując się dalej do racjonalności ustawodawcy, należałoby przyjąć, że małżonkowie i współposiadacze byli podmiotami podobnymi, skoro poddani zostali jednakowym regułom. Sprawowali bowiem łącznie władztwo faktyczne nad nieruchomościami rolnymi.

Art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji pełnił, zdaniem Sejmu, funkcję porządkującą¹⁸, gdyż rozstrzygał kwestię przyznania numeru identyfikacyjnego w sytuacji zbiegu podstaw do ujawnienia podmiotów w ewidencji. Taki wniosek wypływał z analizy jego otoczenia normatywnego. I tak art. 12 ust. 3 stanowił, że „Wnio-skodawcy podlegającemu wpisowi do ewidencji producentów na podstawie kilku tytułów nadaje się jeden numer identyfikacyjny”. Z kolei art. 12 ust. 5 przewidywał, że: „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 współnikowi, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę”. Natomiast art. 12 ust. 6 ustalał, że „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 współników”. Z przytoczonych poszczególnych ustępów art. 12 wynikało, iż normował on, w opinii Sejmu, kwestię kolizji tytułów do umieszczenia w ewidencji producentów rolnych, a więc także do numerów identyfikacyjnych¹⁹. Taki charakter miał sporny art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji, który odnosił się tylko do małżonków-współposiadaczy gospodarstwa rolnego. Odnosząc to na grunt analizowanej sprawy należało stwierdzić, że wpis małżonki do ewidencji producentów rolnych był skuteczny tylko wobec tych gruntów rolnych, które po orzeczeniu separacji przekształciły się z wspólności małżeńskiej we współwłasność i nadal pozostawały we wspólnym władaniu przez małżonków. Nie stał on natomiast na przeszkodzie umieszczenia wniosko-dawcy w ewidencji i przyznania mu numeru identyfikacyjnego w zakresie tych nieruchomości rolnych, które wchodziły w skład odrębnego majątku separowanego małżonka i niepozostających we wspólnym władaniu²⁰.

¹⁷ Zob. „Stanowisko Sejmu”, s. 11 i n.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem, s. 12 i n.

²⁰ Ibidem, s. 12–16.

W analizowanym przypadku wykładnia językowa art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji stała w sprzeczności z rozwiązaniami k.r.o., prowadząc do irracjonalnych konsekwencji²¹. A zatem, czy istniały ważne racje przemawiające na rzecz odejścia od językowego znaczenia normy zawartej w art. 12 ust. 4 ustawa o ewidencji²²?

W komentowanej sprawie, grunty rolne wchodziły w skład majątku odrębnego separowanego małżonka-rolnika i nie znajdowały się w posiadaniu separowanej żony. W świetle postanowień k.r.o. separowany małżonek-rolnik zarządzał w sposób wyłączny i samodzielny swoim majątkiem (art. 51¹ k.r.o.). W konsekwencji, do dokonania czynności zarządu niepotrzebna była zgoda współmałżonka, ani też współmałżonek nie mógł sprzeciwić się dokonaniu takich czynności. Innymi słowy, separowana małżonka nie była uprawniona do wyrażania zgody na dokonanie czynności prawnych, których przedmiot obejmował powyższe mienie małżonka. A jej wpis do ewidencji producentów rolnych był, zgodnie k.r.o., irrelevantny dla ujawnienia w ewidencji separowanego małżonka jako producenta rolnego w zakresie nieruchomości rolnych nieobjętych współwłasnością.

Wymaga odnotowania, że posiadanie numeru identyfikacyjnego było i jest warunkiem nabycia jednolitej płatności obszarowej. Z punktu widzenia ekonomicznego: „Dopłaty bezpośrednie są transferami środków publicznych, których celem, z założenia jest zwiększanie dochodów rolników i aby płatności te mogły uzyskać społeczno-polityczną legitymizację, konieczna jest ich wysoka efektywność”²³. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje na ich charakter wyrównawczy: „[...] system dopłat bezpośrednich został ustanowiony dla wyrównania dochodowości gospodarstw rolnych, poprawy warunków życia, pracy i produkcji w rolnictwie”²⁴. Z punktu widzenia prawnego są one „[...] uprawnieniem, którego źródłem jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą ich przyznania – przepisy administracyjne. Stosunek łączący Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz rolnika nie charakteryzuje się równorzędnością podmiotów, gdyż to Agencja w drodze decyzji administracyjnej władczo kształtuje sytuację prawną rolnika, rozstrzygając o przyznaniu płatności lub odmowie jej przyznania”²⁵. Z powyższego wynika, że płatność jest dochodem, jaki

²¹ Na tę okoliczność zwracał uwagę Sejm. Zob. *ibidem*, s. 10 i n.

²² O możliwość wykładni systemowej i odejścia od literalnego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji postulował Sejm. *Ibidem*, s. 10 i n.

²³ R. Marks-Bielska, K. Babuchowska, *Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich*, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 75 (2009), s. 137.

²⁴ Wyrok NSA z 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 317/09.

²⁵ Zob. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, *Państwo i Prawo* 10 (2011), s. 92.

przynosi posiadanie nieruchomości rolnych przez rolnika. Nieprzyznanie wnioskodawcy numeru rejestracyjnego uniemożliwiało, w świetle wyroku NSA, samodzielne ubieganie się o dopłaty z tytułu posiadania przez niego nieruchomości rolnych. Z praktyki wynikało, że taki separowany małżonek mógł wystąpić o to świadczenie, ale tylko za pośrednictwem swojego współmałżonka²⁶. Taki stan powodował, że nie zarządzał on samodzielnie swoim odrębnym majątkiem i nie miał prawa do samodzielnego pobierania pożytków. W tym zakresie prawo rolne wymagało nadal, w obliczu orzeczonej separacji i ustawowej rozdzielności majątkowej, współdziałania małżonków²⁷. Mając na uwadze fakt, że separacja jest efektem rozpadu małżeństwa, to powyżej opisane współdziałanie małżonków mogło stanowić poważną przeszkodę, trudną do przewyciężenia. Z tej właśnie przyczyny numer rejestracyjny powinien być przysługiwać każdemu ze separowanych małżonków, aby każdy z nich mógł osiągać dochody z nieruchomości rolnych wchodzących w skład majątku odrębnego²⁸.

Jeśli przyjąć, że art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji miał zastosowanie do separowanych małżonków, to pojawiał się jeszcze jeden problem, który w określonych sytuacjach mógł stanowić poważną przeszkodę. Art. 12 ust. 4 mógł stanowić: „W przypadkach, o których mowa w ust. 4 i 5, do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę odpowiednio współmałżonka [...]”. Nietrudno było sobie wyobrazić sytuację, w której żadne z separowanych małżonków nie było ujawnione w spisie producentów i nie miało numeru identyfikacyjnego. Po orzeczeniu separacji, jeden z małżonków jako producent rolny wystąpił z wnioskiem o wpis do ewidencji i o nabycie numeru identyfikacyjnego. W takiej sytuacji organ powinien również zażądać pisemnej zgody separowanego małżonka, bowiem wymagał tego art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 6 ustawy o ewidencji. Skuteczność powyższej czynności prawnej separowanego małżonka-rolnika uzależniona była od zgody drugiego separowanego małżonka. Dopóki takiej zgody rolnik nie otrzymał, dopóty nie mógł nabyć statusu producenta rolnego²⁹.

²⁶ Minister rolnictwa wskazywał, że „rozwiązanie prawne zawarte w ustawie o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności nie ogranicza prawa własności współmałżonka osoby wpisanej do krajowego systemu ewidencji producentów. Nadawanie jednego numeru identyfikacyjnego małżonkom jest efektywnym narzędziem, które skutecznie umożliwia zapobieganie sztucznej podziałowi gospodarstwa w celu uzyskania płatności”. Zob. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1 (2012), s. 29.

²⁷ Problem rozliczeń pomiędzy separowanymi małżonkami pozostawał poza sferą ustawy o ewidencji oraz ustawy o płatnościach i nie był też rozstrzygany w decyzji przyznającej płatność. Zob. uchwała NSA z 30 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 2/12. Zob. także „Stanowisko Sejmu”, s. 22.

²⁸ Na ten problem zwracał uwagę Sejm. Zob. „Stanowisko Sejmu”, s. 15.

²⁹ Na ten problem zwracał uwagę senator A. Matusiewicz: „Można zadać sobie pytanie, co będzie, jeżeli współmałżonek nie wyrazi pisemnej zgody na nadanie jednego numeru. Wówczas – tu nie

III. Konstytucyjny problem wpływu majątkowego ustroju małżeńskiego na uprawnienia rolników, jakie wynikały z ustawy o ewidencji, dostrzegł inny skład orzekający NSA, który złożył pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: sąd pytający)³⁰. Zdaniem sądu pytającego art. 12 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności był niezgodny z art. 32 Konstytucji. Naruszał zakaz dyskryminacji, wprowadzając stan cywilny jako kryterium różnicowania rolników (posiadaczy gospodarstwa), co nie znajdowało żadnego uzasadnienia aksjologicznego. Przepis ten pogarszał sytuację prawną rolników, którzy pozostawali w związku małżeńskim, lecz prowadzili dwa odrębne gospodarstwa na zasadzie odrębności majątkowej małżeńskiej.

NSA dostrzegł również, że zaskarżony przepis naruszał zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji, wywodzone z art. 2 Konstytucji. Niezgodność z zasadą zaufania do państwa i prawa wynikała, zdaniem NSA, z braku spójności pomiędzy art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji a k.r.o. Uniemożliwiał on bowiem prowadzenie przez oboje małżonków samodzielnych gospodarstw rolnych, choć przepisy k.r.o. pozwalały małżonkom posiadać odrębne gospodarstwa rolne. Z kolei naruszenie zasady poprawnej legislacji wynikało z braku celu, który uzasadniałby zakaz przyznania osobnych numerów identyfikacyjnych małżonkom posiadającym odrębne gospodarstwa rolne.

Trybunał Konstytucyjny wydał 3 grudnia 2013 r. wyrok w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym (sygn. akt P 40/12). Orzekł, że: „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: a) nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez

ma odpowiedniego odesłania, ale to jest oczywiste – w grę wchodzi przepisy kodeksu rodzinnego. Tam jest taki przepis, zgodnie z którym o istotnych sprawach rodziny może rozstrzygać sąd rodzinny. I jeżeli w omawianej tu sytuacji z jakiegoś względu nie będzie zgody drugiego ze współmałżonków, to ten spór między małżonkami, czy też między posiadaczami gospodarstwa rolnego na innych zasadach, może zostać rozstrzygnięty przez sąd”. Zob. zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (103.) oraz Komisji Ustawodawczej (266.) 24 kwietnia 2014 [online], http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Zf04EVJ0F5YJ:www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/4951/stenogram/103rrww_egz_4.pdf+&cd=10&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (12.08.2015).

³⁰ Zob. pytanie prawne NSA z 26 lipca 2012 r. [online], http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik200.asp?plik=F365888492/P_40_12_sp_2012_07_26_ADO.pdf&syg=P%2040/12 (9.03.2015).

nie prawa oraz poprawnej legislacji, b) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji”³¹.

Tezy tego wyroku rysują się następująco. Przede wszystkim „[...] 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”.

Ponadto, „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 [...]. 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”.

Nadto „[...] 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”. W związku z tym, „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”. Z kolei „Odwrotnie, ustrój wspólności majątkowej między małżonkami nie wyklucza oddzielnego posiadania i prowadzenia gospodarstw rolnych przez małżonków”.

Trybunał dostrzegł, że zaskarżona regulacja prowadzi do „wyłączenia 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”. W związku

³¹ Sentencja została ogłoszona 13 grudnia 2013 r. w Dz.U. poz. 1537.

z tym, uznał, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione.

Należy zaznaczyć, że TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej o 18 miesięcy na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Zastrzegając jednocześnie, że w nowelizującej ustawie niezbędne jest zamieszczenie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom, ukierunkowanych na uzyskanie wyższych płatności. W konsekwencji, prawodawca musi przyznać Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kompetencje kontrolne na etapie dokonywania wpisu do ewidencji i nadawania numeru identyfikacyjnego. Na małżonkach zaś „spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Konieczne jest jednak ustawowe określenie przesłanek ustalenia, że taka sytuacja rzeczywiście występuje”.

IV. Powyższy wyrok TK został wykonany ustawą z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 2014, poz. 1872). Ustalono, że wpisu producenta do ewidencji producentów dokonuje się, w drodze decyzji administracyjnej, na jego wniosek złożony do kierownika biura powiatowego Agencji właściwego miejscowo, na formularzu opracowanym i udostępnionym przez Agencję. Ustawodawca nadał również nowe brzmienie art. 12 ustawy o ewidencji³². Zgodnie z art. 12 ust. 1 te same ustawy³³ „W decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1, producentowi nadaje się numer identyfikacyjny” (ust. 1). „W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się: 1) jeden numer

³² Art. 12 ustawy o ewidencji w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r.: „1. W decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1, producentowi 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: 1) jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę; 2) odrębny numer identyfikacyjny od numeru, o którym mowa w pkt 1, jeżeli wnioskodawca prowadzi samodzielnie odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą. 4a. Wnioskodawcę, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, wpisuje się do ewidencji producentów i nadaje mu się odrębny numer identyfikacyjny. 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 współnikowi, co do którego pozostali współnicy 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 współników”.

³³ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (tekst jednolity: Dz.U. 2014 r., poz. 1872).

identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę; 2) odrębny numer identyfikacyjny od numeru, o którym mowa w pkt 1, jeżeli wnioskodawca prowadzi samodzielnie odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą”. Z kolei art. 12 ust. 4a ustawy o ewidencji przewiduje, że „Wnioskodawcę, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, wpisuje się do ewidencji producentów i nadaje mu się odrębny numer identyfikacyjny”. Powyższa zmiana weszła w życie 1 stycznia 2015 r., a wraz z nią rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać wniosek o wpis do ewidencji producentów (Dz.U. 2014, poz. 1964). Zgodnie z tym rozporządzeniem małżonek występujący o nadanie odrębnego numeru identyfikacyjnego, musi dołączyć informację o tym, że samodzielnie prowadzi odrębne gospodarstwo rolne stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą oraz wskazać dowody potwierdzające tę okoliczność.

Wnioski

Powyżej opisany przypadek potwierdza tezę, że niespójność systemu prawnego przekłada się bezpośrednio na brak bezpieczeństwa prawnego obywateli. W analizowanej sprawie separacja nie wywierała skutków prawnych w sferze publicznego prawa rolnego, uzależniając dokonanie wpisu do ewidencji producentów rolnych od zgody separowanego małżonka lub wymagając współdziałania separowanych małżonków w zakresie realizacji praw majątkowych wchodzących w zakres ich odrębnego majątku. Niedociągnięcia ustawodawcy Wojewódzkie Sądy Administracyjne łagodziły wykładnią celowości i wyrażały zgodę na ujawnienie w ewidencji każdego z małżonków, jeśli pozostawali w separacji lub w rozdzielności majątkowej. Inne stanowisko w tej sprawie zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który stosując wykładnię literalną ustawy, nie uwzględniał okoliczności separacji dla prowadzenia i posiadania gospodarstwa.

Wskutek pytania prawnego, zainicjowanego przez NSA, w sprawę wpisów do ewidencji producentów rolnych i numerów ewidencji włączył się Trybunał Konstytucyjny. Wyrok TK w sposób autorytatywny przeciął spór prawny w zakresie ujawniania małżonków w ewidencji producentów rolnych i przyznawania im numeru identyfikacyjnego oraz przywrócił spójność rozwiązań prawnych. Przyjął, że Konstytucja wymaga, aby małżonkowie, pozostający w rozdzielności majątkowej i prowadzący dwa odrębne gospodarstwa, mieli zagwarantowaną możliwość ujawnienia tej działalności w ewidencji i ubiegania się, każdy z osobna, o dopłaty. Trybunał Konstytucyjny poszedł dalej w ocenie

istniejącej regulacji, uznając, że uprawnienie ujawniania w ewidencji producentów rolnych i do numeru identyfikacyjnego przysługuje każdemu z małżonków, niezależnie od łączącego ich ustroju majątkowego, jeśli samodzielnie prowadzą gospodarstwo rolne, rozumiane jako zorganizowana całość. Powyższe rozstrzygnięcie, które rozwiązuje poważne problemy rolników, znalazło swoje odzwierciedlenie w aktualnym stanie prawnym, obowiązującym od 1 grudnia 2015 r. Do tego czasu, pozostający w separacji rolnicy, ale prowadzący dwa odrębne gospodarstwa, nie mogli ubiegać się osobno o dopłaty, co ograniczało ich samodzielność ekonomiczną.

POSIADANIE GOSPODARSTWA PRZEZ MAŁŻONKÓW A WPIS DO EWIDENCJI PRODUCENTÓW ROLNYCH. STUDIUM JEDNEGO PRZYPADKU

(STRESZCZENIE)

Na podstawie art. 12 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności rolnicy, pozostający w związkach małżeńskich, ale prowadzący dwa odrębne gospodarstwa (np. rozdzielność majątkowa), nie mogli ubiegać się osobno o dopłaty, co ograniczało ich samodzielność ekonomiczną. Problem ten nabierał szczególnego znaczenia w sytuacji pozostawania przez małżonków-rolników w separacji. Mimo sygnalizowanych problemów, ustawodawca nie dokonał nowelizacji ustawy o systemie ewidencji producentów rolnych. Dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 40/12) otworzył drogę rolnikom-małżonkom do odrębnego umieszczenia ich w ewidencji producentów rolnych i samodzielnego ubiegania się o dopłaty.

THE POSSESSION OF FARM BY THE SPOUSES AND THE ENTRY IN THE REGISTER OF AGRICULTURAL PRODUCERS. A SINGLE CASE STUDY

(SUMMARY)

On the basis of Act of the national register of producers, the record of farms and records of claims for payment, farmers, being in the matrimony and running farms on your own account (eg. separate property) were not able to autonomously apply for the area payment. Such situation limited their economic independence. This problem took on special meaning when spouses-farmers were on the legal separation. Despite the identified problems, the legislature did not introduced amendments in the Act. It was not until the Constitutional Court's judgment of 3 December 2013. (Ref. P 40/12 P) gave farmers-spouses all the clear to place them separately in the register of agricultural producers and independently apply for area payments.

DER BESITZ DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE DURCH
EHEGATTEN UND DIE EINTRAGUNG IN DAS REGISTER
DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ERZEUGER.
EINZELFALLSTUDIE

(ZUSAMMENFASSUNG)

Auf der Grundlage des Art. 12 des Gesetzes über das nationale Anmeldesystem der Hersteller, das Register landwirtschaftlicher Betriebe und über das Register der Zahlungsanträge, Landwirte, die verheiratet bleiben aber gleichzeitig zwei separate Bauernhöfe führen (z. B. separates Eigentum), könnten bis vor kurzem, separat leider keine Subventionen beantragen. Dadurch wurde auch ihre ökonomische Unabhängigkeit stark begrenzt. Trotz der festgestellten Probleme, hat der Gesetzgeber keine Änderungen im Gesetz über das Register der landwirtschaftlichen Produzenten eingeführt. Erst das Urteil des Verfassungsgerichtes vom 3. Dezember 2013 (AZ P 40/12) hat dazu geführt, dass Landwirte-Ehepartner, können getrennt in das Register der landwirtschaftlichen Produzenten eingetragen werden und auch unabhängige Beantragung für Subventionen machen.