



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 21 marca 2014 r.

Druk nr 597

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Matusiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

Art. 1. W ustawie 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 oraz z 2013 r. poz. 1537) w art. 12 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku małżonków będących współposiadaczami 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.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 40/12) dotyczącego 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).

Projekt przewiduje, że w ramach krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, jeden numer identyfikacyjny będzie nadawany tylko w przypadku tych małżonków, którzy są współposiadaczami gospodarstwa rolnego. W pozostałych przypadkach każdy z małżonków będzie miał prawo do osobnego numeru identyfikacyjnego. Umożliwi to im ubieganie się o płatności z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, na prowadzone przez nich osobno gospodarstwa rolne.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Producenci rolni mogą ubiegać się o płatności z funduszy w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. W tym celu wprowadzono krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. System ten związany jest z ochroną interesów finansowych Unii; ma umożliwić identyfikację każdego producenta, gospodarstwa rolnego, działki rolnej oraz wniosku o przyznanie płatności, a przez to zapobiec pobieraniu nienależnych płatności.

Przepis art. 12 ust. 1 ustawy przewiduje, że jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów nadaje się numer identyfikacyjny. Zakwestionowany ust. 4 przewiduje, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę. W praktyce był on rozumiany w ten sposób, że małżonkowie, nawet jeśli istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie mogą mieć osobnych numerów. A to oznacza, że tylko jeden z nich może ubiegać się o płatności w stosunku do swojego gospodarstwa. Tymczasem inne osoby prowadzące gospodarstwa rolne nie mają

tego ograniczenia. Ponadto, przepis ten zachęca do niezawierania związków małżeńskich, bądź ich rozwiązywania.

2.2. Przepis art. 18 Konstytucji przewiduje, że małżeństwo znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast art. 32 ust. 1 stanowi, iż wszyscy są wobec prawa równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Równość jest tu rozumiana w ten sposób, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (...) 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”.

„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 (...) kwestionowany przepis różnicuje sytuację prawną samych małżonków, między którymi istnieje rozdzielność 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”.

„[R]ozwiązanie zastosowane (...) 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 (...). 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 (...) i otrzymania wsparcia finansowego (...)).

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. (...).

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. (...). Odwrotnie, ustrój wspólności majątkowej między małżonkami nie wyklucza oddzielnego posiadania i prowadzenia gospodarstw rolnych przez małżonków.

(...) 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”. Czy to zróżnicowanie daje się usprawiedliwić?

„[Z]różnicowanie 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 (...).

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 (...) stanowi element krajowego systemu ewidencji, który (...) ma zapewnić prawidłowe przyznawanie wsparcia rolnikom z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej i zapobiegać występowaniu nieprawidłowości. (...) [U]stawowe 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 miałyby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie, jest on niezgodny z wartościami wyrażonymi w art. 18 Konstytucji”.

2.3. TK orzekł, że zakwestionowany przepis traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku.

2.4. TK stwierdził, że wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy w zakresie określonym w sentencji „nie jest wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją”. Oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy, „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 (...) 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”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Choć Trybunał sugeruje wprowadzenie do przepisów rozwiązań kontrolnych, które w sposób szczególny pozwalałyby sprawdzać czy małżonkowie nie dokonują pewnych czynności związanych z gospodarstwami i działkami rolnymi „dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności”, to jednak nie jest przesądzone czy i w jakim zakresie takie zmiany są konieczne. Po pierwsze dlatego, że w systemie już istnieją pewne rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie takim praktykom, niezależnie od stanu cywilnego wnioskodawców. Po drugie, jeśli już takie rozwiązania miałyby być wprowadzone, nie powinny ograniczać się do małżonków (choć wykaczałoby to poza sam problem, którego dotyczy wyrok: wyrok dotyczy bowiem dochowania zasady równości, a nie skuteczności kontroli wniosków).

Badanie intencji podziału gospodarstw rolnych, tego czy podzielone gospodarstwa spełniają rzeczywiście samodzielne funkcje, czy podzielone grunty są zaopatrzone w osobne urządzenia i maszyny, choć możliwe - mogłoby okazać się dla Agencji bardziej kosztochłonne, niż ewentualne korzyści finansowe Unii polegające na odebraniu (nieprzyznaniu) nienależnych świadczeń. Należałoby w takim przypadku też rozważyć czy wystarczająca była by rozbudowa i kontrola samych wniosków, czy konieczna byłaby wizytacja podzielonych gospodarstw przez przedstawicieli Agencji. Nie bez znaczenia jest również to, że obecnie również nie-małżonkowie dokonują podziału gospodarstw, tworząc kilka spółek, którym dzierżawią podzielone gospodarstwa, dzięki czemu mogą uzyskać wyższe płatności. Prawo nie zabrania dokonywania tego rodzaju czynności.

Ponadto, co sugeruje sam Trybunał, możliwość posiadania osobnych numerów identyfikacyjnych należałoby przewidzieć także dla małżonków, którzy pozostają we wspólności majątkowej, w szczególności gdy ich gospodarstwa rolne nie są nią objęte. Problem ten, ze względu na sposób zaskarżenia przepisu do TK, nie mógł być objęty wyrokiem TK.

Pewnym minimum - ostatecznie zaproponowanym - a służącym wykonaniu wyroku jest nowelizacja art. 12 ust. 4 ustawy w ten sposób, by nie było wątpliwości, że małżonkowie, którzy prowadzą osobne gospodarstwa (niezależnie od ustroju majątkowego) mogą posiadać osobne numery.

Technicznie różnica między przepisem dotychczasowym, a proponowanym polega na tym, że do dotychczasowej treści przepisu, po początkowych wyrazach „W przypadku małżonków...” dodaje się wyrazy „...będących współposiadaczami...” analogicznie jak to już jest dotychczas w przypadku pozostałych „podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego”.

4. Skutki projektowanej ustawy

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacenia środków małżonkom, jeżeli każde z nich prowadzi osobne gospodarstwa. Niekoniecznie musi to oznaczać, że przyrost wypłaconych środków będzie równy sumie płatności, o które mogliby dotychczas starać się ci małżonkowie, którym ustawa, ze względu na brak osobnego numeru identyfikacyjnego to uniemożliwiła. Dotychczas bowiem mogli sztucznie łączyć gospodarstwa (przypisywać ich

prowadzenie jednemu z małżonków), by mogły być objęte numerem identyfikacyjnym jednego z małżonków, albo też uciekać się do rozwodów, co skrytykował Trybunał.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....