

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r.

1. Ewidencja producentów

Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹ określa w art. 12 zasady wpisywania do ewidencji producentów i nadawania numeru identyfikacyjnego. Zgodnie z art. 12 ust. 4 w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę, zgodnie zaś z ust. 5 do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę współmałżonka. Ustawodawca nie przewidział w ustawie z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności możliwości nadania małżonkom dwóch numerów ewidencyjnych, niezależnie od ustroju majątkowego obowiązującego między małżonkami. Sam fakt pozostawiania w związku małżeńskim powoduje, że wpisać do ewidencji można tylko jednego z małżonków i tylko jednemu z nich można nadać numer identyfikacyjny. Na tle przyjętego rozwiązania, które nie przewiduje takiej możliwości, aby każdy z małżonków mógł być wpisany do ewidencji producentów i uzyskać numer identyfikacyjny, pojawiało się w orzecznictwie szereg problemów.

Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 26 lipca 2012 r. (II GSK 964/11) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków

¹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 86.

o przyznanie płatności (Dz. U. 04.10.76) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Pytanie NSA dotyczyło jednej szczególnej sytuacji prawnej, jaka może istnieć między małżonkami. To jest tylko takiego przypadku, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej, a nadto każdy z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Zakres pytania wynika ze stanu faktycznego sprawy, w której zostało sformułowane, ale równocześnie na tle takiego stanu faktycznego najwyraźniej pojawia się pytanie o konstytucyjność przyjętych rozwiązań.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 3 grudnia 2013 r. (P 4012) orzekł: „**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 RP.**

Trybunał orzekł, że wymieniony w części I przepis art. 12 ust. 4, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z 3 grudnia 2013 r., P 40/12

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny m.in. podniósł, że 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. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie wynikające z art. 12 ust. 4 ustawy nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Artykuł 12 ust. 4 ustawy 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. Zaskarżona regulacja nie spełnia wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia 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. Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione – tzn. 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 Konstytucji zasadą równości w związku z art. 18 Konstytucji. Określając skutki wyroku, Trybunał stwierdził, że wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy 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. Trybunał stwierdził również, że 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, a także później po dokonaniu wpisu. Natomiast na małżonkach występujących z wnioskiem o osobne wpisy do ewidencji – spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Trybunał podkreślił, że konieczne będzie ustawowe określenie przesłanek, które będą wskazywać, że taka sytuacja rzeczywiście występuje.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego trudno się nie zgodzić, należy jednak mieć na uwadze, że wyrok ten ma charakter zakresowy tym samym z obrotu prawnego zostanie wyeliminowany art. 12 ust. 4 ustawy, ale tylko w takim zakresie, w jakim małżonkom, pomiędzy którymi istnieje ustrój rozdzielnosci majątkowej i każdy z nich posiada gospodarstwo rolne, uniemożliwia wpis do ewidencji producentów i uzyskanie dwóch numerów identyfikacyjnych. We wszystkich pozostałych przypadkach nadal będzie obowiązywała dotychczasowa zasada, zgodnie z którą do ewidencji producentów będzie mógł być wpisany tylko jeden z małżonków, jeżeli drugi małżonek wyrazi zgodę na wpis w formie pisemnej.

2. Zachowek

„Art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z 25 lipca 2013 r., P 56/11

Sądy Okręgowe zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi dotyczącymi zbadania instytucji zachowku uregulowanej w art. 991 k.c. ze

wskazanymi konstytucyjnymi normami. Zdaniem pytających obowiązek zapłaty zachowku ogranicza konstytucyjnie chronioną swobodę testowania, która stanowi element prawa do dziedziczenia. Nadto żaden przepis Konstytucji nie odnosi się wprost do zachowku. Z Konstytucji nie wynika obowiązek zapewnienia najbliższym członkom rodziny zmarłego prawa do żądania określonej części jego majątku ani też zakaz wprowadzania pewnych ograniczeń swobody testowania. Ochrona danego kręgu członków rodziny nie musi być realizowana przez system zachowku. Analiza systemów prawnych państw obcych wskazuje, że ochrona najbliższych zmarłego jest realizowana, o ile wymaga tego ich sytuacja osobista i majątkowa, przez zróżnicowane roszczenia o charakterze alimentacyjnym lub quasi-alimentacyjnym. Wskazano również, że historyczne uzasadnienie zachowku utraciło doniosłość w obowiązującym systemie prawnym, nie znajduje aksjologicznego usprawiedliwienia utrzymywanie ustawowych barier przepływu wartości majątkowych tylko po to, aby pozostały one w dyspozycji rodziny, albowiem minęły czasy, kiedy majątek był w głównej mierze wynikiem wspólnej pracy rodziny. W uzasadnieniu jednego z pytań stwierdzono co prawda, że zachówek umożliwia niekiedy ochronę najbliższej rodziny od skutków nieracjonalnej decyzji spadkodawcy o powołaniu do spadku osoby moralnie niezasługującej na przysporzenie, niemniej jednak w większości wypadków art. 991 k.c. stoi na przeszkodzie racjonalnemu i uzasadnionemu w konkretnych okolicznościach rozstrzygnięciu *in mortis causa*.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 991 k.c., pytające sądy zakwestionowały nie tyle ustawowy mechanizm realizacji roszczenia pieniężnego mającego na celu pokrycie lub uzupełnienie zachowku, ile konstytucyjność rozwiązania polegającego na zagwarantowaniu najbliższemu spadkodawcy oznaczonej w pieniądzu i wymiernej ustawowo wartości udziału spadkowego, która przysługuje określonym podmiotom niezależnie od ich sytuacji majątkowej oraz woli samego spadkodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie orzekł dotychczas o zgodności prawa do zachowku z Konstytucją, jednak istotne znaczenie ma wcześniejsze orzecznictwo konstytucyjne w zakresie, w jakim odnosi się do konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Trybunał podkreślił, że Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku stanowi uzasadnione konstytucyjnie ograniczenia praw podmiotowych. Nie oznacza to jednak, że przyjęty przez ustawodawcę krąg uprawnionych do zachowku oraz wysokość roszczenia o zachówek Trybunał uznał za optymalny i jedyny możliwy w świetle regulacji konstytucyjnej. Prawodawcy przysługuje w tym zakresie swoboda regulacyjna, włącznie ze zmianą ustawowego systemu ochrony najbliższych spadkodawcy, m.in. ma model mieszany lub model roszczeń alimentacyjnych. W każdym jednak wypadku działanie prawodawcy może podlegać ocenie z perspektywy konstytucyjnych gwarancji prawa dziedziczenia oraz prawa do prywatności.

Przedstawiony wyrok Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek dotyczący ogólnej instytucji prawa spadkowego, a nie instytucji dotyczącej stosunków rolnych, zasłu-

guje na uwagę z dwóch powodów. Pierwszy powód to zwrócenie uwagi i podjęcie zarazem dyskusji nad potrzebą poszukiwania być może nowych modelowych rozwiązań służących ochronie osób najbliższych spadkodawcy. W rozpoczętej w ten sposób debacie instytucja zachowku nie jest postrzegana tak jak dotychczas (tzn. jako rozwiązanie, które przede wszystkim ma zabezpieczać najbliższych spadkodawcy w przypadku pominięcia ich przez spadkodawcę w dokonanym rozrządzeniu), ale jako rozwiązanie, które nadmiernie i niezasadnie ogranicza zasadę swobody testowania. Drugi powód, dla którego warto zwrócić uwagę na przedmiotowy wyrok, związany jest pośrednio z rozwiązaniem szczególnym zawartym w art. 1082 k.c., które reguluje sposób ustalania zachowku, jeżeli do spadku należy gospodarstwo rolne. Przepis ten jest jednym z nielicznych przepisów tytułu X dotyczącego przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, który nadal obowiązuje, albowiem nie był on objęty zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), na mocy którego większość przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych utraciła swą moc z stosunku do spadków otwartych od 14 lutego 2001 r. Zgodnie z art. 1082 k.c. – jeżeli do spadku należy gospodarstwo rolne – ustalenie zachowku następuje z uwzględnieniem przepisów niniejszego tytułu, a także odpowiednio art. 216. Zawarte w art. 1082 k.c. odesłanie do art. 216 k.c. oznacza dopuszczenie możliwości obniżenia wartości należnego zachowku przy zastosowaniu zasad określonych w art. 216 k.c. Podstawową zasadą wynikającą z art. 216 k.c. jest to, że przy ustalaniu stopnia obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego bierze się pod uwagę m.in. sytuację osobistą i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania. Można tym samym stwierdzić, że w tym przypadku ochrona najbliższych spadkodawcy może być realizowana w różnej wysokości w zależności od sytuacji osobistej i majątkowej osoby uprawnionej do zachowku. Tym samym podnoszone w uzasadnieniach pytań prawnych argumenty, zgodnie z którymi ochrona najbliższych zmarłego powinna być realizowana, o ile wymaga tego ich sytuacja osobista i majątkowa, przez zróżnicowane roszczenia o charakterze alimentacyjnym, może być *de lege lata* realizowana wtedy, gdy w skład spadku wchodzi gospodarstwo rolne. W dyskusji dotyczącej instytucji zachowku, która została otwarta niniejszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne zatem będzie ponowne rozważenie i ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy zasadą swobody testowania a zakresem ochrony najbliższych spadkodawcy, a także rozważenie, czy zasadne jest utrzymywanie w dotychczasowym kształcie rozwiązania zawartego w art. 1082 k.c. dotyczącego zachowku, w sytuacji gdy w skład spadku wchodzi gospodarstwo rolne.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PPR Nr 2 (15) – 2014, 265-269
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.19