



Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Prezes
Tomasz Kołodziej

SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
wpłynęło dn. 28.02.11
nr 1707 podpis

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 25.02.11.

nr 840 podpis

Pan Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Dot. pisma:
BPS/DSK-043-3319/11

Data:
2 lutego 2011 r.

Nasz znak:
ZP221(DP-0221-19/WOPPR/KF/11 25/02/2011 r.

Sprawa: stanowisko Prezesa ARiMR dotyczące Oświadczenia złożonego przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego oraz senatora Przemysława Błaszczyka na 69 posiedzeniu Senatu w dniu 27 stycznia 2011 r.

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 lutego 2011 r. znak BPS/DSK-043-3319/11, przy którym przekazane zostało Oświadczenie złożone przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego oraz senatora Przemysława Błaszczyka na 69. posiedzeniu Senatu w dniu 27 stycznia 2011 r., Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przedstawia swoje stanowisko:

Zgodnie z 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 z późn. zm.) (dalej „ustawa EP”), 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.

Od momentu wejścia w życie przepisów ustawy EP, przepis ten stwarzał wiele problemów interpretacyjnych. ARiMR przyjmowała zasadę, iż niezależnie od ustroju małżeńskiego panującego między małżonkami – posłużyć winni się oni jednym, wspólnym numerem identyfikacyjnym. Jednakże wojewódzkie sądy administracyjne opowiadały się raczej za tezą mówiącą o możliwości nadania małżonkom odrębnych numerów identyfikacyjnych w ewidencji producentów, w przypadku kiedy możliwe jest stwierdzenie, iż osoby te prowadzą samodzielne, odrębne pod względem ekonomicznym i techniczno – gospodarczym gospodarstwa oraz posiadają ustanowioną odrębność majątkową. Następnie linia orzecznictwa uległa diametralnej zmianie. NSA wyrokiem z dnia 8 lipca 2009 r., II GSK 1092/08 oraz wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2009 r. II GSK 23/09 wskazał wyraźnie na brak

jakiegokolwiek relewancji pomiędzy stanem majątkowym małżonków a nadawaniem im numeru identyfikacyjnego. NSA w ww. wyrokach wskazuje za to jednoznacznie na obowiązek literalnego stosowania zapisów art. 12 ust. 4 ustawy EP, czyli na obowiązek nadawania małżonkom jednego numeru identyfikacyjnego niezależnie od tego czy posiadają jedno, czy więcej gospodarstw rolnych. Zaprezentowana przez NSA wykładnia została przyjęta przez wojewódzkie sądy administracyjne, co pozwoliło na ukształtowanie się orzecznictwa w tym zakresie.

Biorąc jednakże pod uwagę fakt, iż wpis do ewidencji producentów następuje na podstawie wniosku rolnika, kierownicy biur powiatowych ARiMR nadając numer identyfikacyjny opierają się na informacjach podanych przez wnioskodawców we wniosku o wpis do ewidencji producentów. Zakres informacyjny wniosku jest ściśle określony przepisami prawa i ARiMR nie jest upoważniona do żądania dostarczenia przez wnioskodawcę dodatkowych informacji lub dokumentów takich jak na przykład stan cywilny, imię, nazwisko i PESEL małżonka, informacji na temat stanu własnościowego lub rzeczywistego posiadacza gospodarstwa. W konsekwencji, ARiMR nie dysponuje możliwością zapewnienia skutecznych kontroli podczas wpisu do ewidencji producentów, a prawdziwość informacji wpisywanych we wniosku o wpis do ewidencji producentów, wnioskodawca poświadcza tylko podpisem pod rygorem odpowiedzialności z art. 291 § 1 kodeksu karnego. Powyższe skutkuje brakiem możliwości zweryfikowania na etapie składania wniosku o wpis do ewidencji producentów, czy rolnik posiada małżonka, a jeśli tak to czy małżonek ten został już wpisany do ewidencji producentów pod innym numerem identyfikacyjnym.

Wobec powyższego, identyfikując fakt posiadania przez małżonków dwóch numerów identyfikacyjnych, a także mając na uwadze brzmienie przepisu prawa oraz wymienione powyżej orzeczenia NSA, ARiMR zaczęła rozważać sposób rozwiązania tej kwestii oraz przyczyny dla których małżonkowie składali odrębne wnioski o nadanie numeru identyfikacyjnego. Zgodnie z dokonanymi ustaleniami, w postępowaniach prowadzonych w tego rodzaju sprawach, małżonkowie niejednokrotnie występowali o nadanie dwóch numerów z niewiedzy, kierując się przysługującym każdemu z nich prawem własności, ale identyfikowano również przypadki świadomego występowania o nadane odrębnych numerów w celu otrzymania wyższej kwoty płatności, bądź też numery były nadawane w konsekwencji wykonania wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W celu wycofania z obrotu jednego z numerów identyfikacyjnych stosuje się dwa rozwiązania. Pierwsze z nich polega na zawieszeniu (za zgodą i w uzgodnieniu z rolnikiem) z datą bieżącą jednego z numerów identyfikacyjnych, co skutkuje tym, że rolnik nie jest zobligowany do zwrotu pobranych płatności, jako że na dzień ich otrzymania posiadał nadany numer identyfikacyjny, a tym samym spełnił wszystkie warunki do ich otrzymania. Ponadto, w większości płatności, gdzie istnieją zobowiązania wieloletnie postanowiono umożliwić korzystanie z zawieszono numeru identyfikacyjnego, aż do momentu wygaśnięcia zobowiązań rolnika wobec ARiMR. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie pozwala na niezakłóconą realizację programów pomocowych, a jego stosowanie prowadzi z jednej strony do zgodności stanu faktycznego z przepisami ustawy EP, a z drugiej – jest jak najmniej obciążające dla rolników, ponieważ nie powoduje niedogodności w sferze dokumentacyjnej.

Drugie z możliwych rozwiązań wskazuje na możliwość wydania decyzji o odmowie wpisu do ewidencji producentów w trybie art. 13 ust. 1 ustawy EP. Z całą pewnością jest to rozwiązanie znacznie skuteczniejsze od pierwszego, ponieważ pozwala na trwałe wycofanie wpisu i zapewnia rolnikowi tryb odwoławczy. Wobec braku przepisów prawa regulujących wprost kwestię wycofania dokonanego wpisu, na podstawie posiadanych informacji w sprawach jednostkowych, o przyjęciu możliwego do zastosowania rozwiązania decyduje organ, w tym przypadku kierownik biura powiatowego ARiMR.

W tym zakresie ukształtowana została linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą, istniejąca pomiędzy małżonkami rozdzielność majątkowa oraz posiadanie odrębnego majątku w postaci gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym – po wyrażeniu pisemnej zgody przez drugiego małżonka – nie uprawnia współmałżonka posiadającego odrębne gospodarstwo, do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego. Jeżeli zaś taki numer został nadany – zasadnym jest jego anulowanie i odmowa wpisu do ewidencji (por. wyrok WSA w Olsztynie, I SA/Ol 584/09; wyrok WSA w Bydgoszczy, II SA/Bd 1370/10; wyrok NSA, II GSK 802/09).

W dalszej kolejności na podkreślenie zasługuje fakt, iż zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. Należy również zauważyć, że stosownie do art. 170 ww. ustawy, orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Koniecznym jest podkreślenie, że niezastosowanie się przez organ administracji publicznej przy ponownym wydaniu decyzji (bądź innego aktu czy czynności) do oceny prawnej wyrażonej przez sąd w wyroku, narusza zasadę związania organu oceną prawną i oznacza, że podjęty akt lub czynność są wadliwe. Stanowisko takie konsekwentnie reprezentuje NSA i wojewódzkie sądy administracyjne w swoim orzecznictwie (por. m.in. postanowienie NSA z 16 lutego 1998 r., IV SA 975/97; wyrok NSA z 22 marca 1999 r., IV SA 527/97; postanowienie NSA z 25 maja 2001 r., V SA 355/01, i wyrok WSA w Warszawie z 17 marca 2006 r., VI SA/Wa 2320/05). W orzecznictwie NSA na ogół zgodnie przyjmuje się, że naruszenie przez organy administracyjne zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku sądu powoduje konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji (bądź innego aktu czy czynności) (por. wyrok NSA z 21 października 1999 r., IV SA 1681/97 i wyrok NSA z 20 stycznia 2006 r., FSK 506/05). Związanie oceną prawną wyrażoną w wyroku (uzasadnieniu orzeczenia) oznacza, że organ nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej (wyrok NSA z 13 lipca 2010 r., I GSK 940/2009). Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, iż ARiMR nie może dowolnie interpretować zapadłych wyroków sądowych. Skoro NSA orzekł w sprawie w ten a nie w inny sposób, to ARiMR musi stosować się do zawartych w wyroku wskazań.

W Oświadczeniu podniesiono również kwestię pomijania prawa wspólnotowego przy przyjmowaniu interpretacji przepisów ustawy EP wskazującej na konieczność posiadania przez małżonków jednego numeru identyfikacyjnego, niezgodność takiej interpretacji z art. 21, 22 i 31 Konstytucji RP oraz sprzeczność art. 12 ust. 4 ustawy EP z art. 2 pkt. 1, 2 i 14 z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.), (dalej „ustawa o płatnościach”), oraz art. 2 lit. a i b 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 ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE nr L 30, s. 16 z 31.1.2009 z późn. zm.) (dalej „rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009”), w odniesieniu do definicji pojęcia „rolnik” i „gospodarstwo rolne”.

Odnosząc się do powyższego pragniemy wskazać, iż w naszej opinii przytoczone tezy nie znajdują uzasadnienia.

Polemizując z przedstawionymi powyżej zarzutami pragniemy wskazać, iż zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy EP pod pojęciem „producenta rolnego” należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą posiadaczem gospodarstwa rolnego lub rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, lub posiadaczem zwierzęcia. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy EP pod pojęciem „gospodarstwa rolnego” należy rozumieć wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Należy zwrócić uwagę, iż również art. 2 pkt 2 i 14 ustawy o płatnościach w zakresie definicji pojęcia „rolnik” oraz „gospodarstwo rolne” odwołuje się do definicji wskazanych odpowiednio w art. 2 lit. a i b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Stosownie do art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 definiującego pojęcie „rolnika”, termin ten oznacza osobę fizyczną lub osobę prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty (...) oraz która prowadzi działalność rolniczą, przy czym pod pojęciem „działalności rolniczej”, zgodnie z art. 2 lit. c ww. rozporządzenia należy rozumieć produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych (...), lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 6. Natomiast zgodnie z art. 2 lit. b tego rozporządzenia termin „gospodarstwo” oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

W konsekwencji wskazać należy, iż zarówno ustawa EP, jak i ustawa o płatnościach, definiując pojęcia „rolnika” oraz „gospodarstwa rolnego” odnosi się bezpośrednio do definicji tych terminów zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009, a zatem nie można mówić o sprzeczności ww. regulacji.

Odnosząc się natomiast do art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach, wskazać należy, iż zgodnie z przedmiotową regulacją 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, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością zgodnie z art. 124 ust 2 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, jeżeli:

- posiada w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w załączniku nr VII do rozporządzenia nr 1121/2009, z tym że w przypadku zagajników o krótkiej rotacji działka rolna powinna obejmować jednolitą gatunkowo uprawę o powierzchni co najmniej 0,1 ha;
- wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności;
- przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności;
- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Z powyższego wynika, iż nadanie numeru identyfikacyjnego zgodnie z przepisami ustawy EP jest jednym z warunków przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Zatem jeśli danemu podmiotowi zostanie nadany numer identyfikacyjny zgodnie z przepisami ustawy o EP, ww. przesłanka przyznania płatności zostanie spełniona. Natomiast w przypadku utraty numeru identyfikacyjnego, od daty pozbawienia danego podmiotu numeru identyfikacyjnego, należy uznać, iż podmiot ten nie spełnia przesłanek warunkujących przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Z powyższego wynika tym samym, iż nie zachodzi sprzeczność pomiędzy regulacjami ustawy o płatnościach oraz ustawy EP, bowiem ustawa o płatnościach, w odniesieniu do numeru identyfikacyjnego, którego nadanie jest jedną z przesłanek warunkujących uzyskanie płatności, odwołuje się do regulacji ustawy EP. W kontekście powyższego odwołując się do zasad przyznawania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego podkreślić należy, iż jednym z warunków przyznania przedmiotowych płatności jest posiadanie gruntów rolnych deklarowanych do przyznania płatności. W kontekście powyższego odróżnić należy pojęcie faktycznego posiadania i użytkowania tych gruntów od pojęcia własności i tytułu prawnego do danych gruntów.

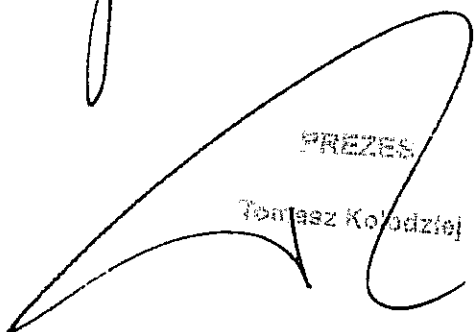
W przypadku małżonków zatem, wniosek o przyznanie płatności powinien zostać złożony przez tego z małżonków, któremu został nadany numer identyfikacyjny zgodnie z przepisami ustawy EP i co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyraził pisemną zgodę. Małżonek, któremu został nadany numer identyfikacyjny we wskazanym powyżej trybie składając wniosek o przyznanie płatności deklaruje w nim do przyznania płatności grunty rolne będące w posiadaniu obojga małżonków.

Należy podkreślić, że w niektórych programach pomocowych stawki płatności mają charakter degresywny, obowiązuje limitacja wysokości przyznawanych środków w odniesieniu do powierzchni gospodarstwa lub też nie jest dozwolone łączenie różnych rodzajów działalności w ramach jednego gospodarstwa. Jednocześnie, obowiązkiem ARiMR jako agencji płatniczej jest w szczególności zapewnienie ochrony interesom finansowym Unii Europejskiej – zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w

sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 312 z 23 grudnia 1995 r.). W konsekwencji, ARiMR odpowiedzialna jest za ich prawidłowe wydatkowanie i zapobieganie sytuacjom, w którym środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej przyznawane byłyby nienależnie. Do takich przypadków zaliczyć można również sytuacje, w których małżonkowie dokonują sztucznego podziału gospodarstwa w celu uzyskania wyższych płatności – co możliwe jest wtedy, gdy osoby te posługiwać się będą dwoma odrębnymi numerami identyfikacyjnymi.

W odniesieniu do przedstawianych zarzutów pragniemy dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, iż ARiMR nie będąca ani ciałem ustawodawczym, ani sądowniczym, nie dysponuje również kompetencjami do kwestionowania zgodności z Konstytucją RP i prawem wspólnotowym przepisów prawa powszechnie obowiązującego – czy to rangi ustawowej czy to rozporządzeń, a w swojej działalności obowiązana jest do ich stosowania i wykonywania zadań z nich wynikających. W konsekwencji, jeżeli obowiązujące przepisy prawa władza ustawodawcza ocenia jako wzajemnie sprzeczne i niezgodne z prawem wspólnotowym, w jej gestii również leży kompetencja do ich zmiany.

Z poważaniem,



PREZES
Tomasz Kołodziej