

ZBIGNIEW TROJANOWSKI

Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa

1. Wstęp

Pojęcie „producent rolny” jest związane z regulacjami prawnymi dotyczącymi rolnictwa i jako wyrażenie języka prawnego znajduje różny wyraz w aktach prawnych. Niniejszy artykuł dotyczy pojęcia producenta rolnego zdefiniowanego w ustawie o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹. To pojęcie ma bardzo istotne znaczenie praktyczne w zakresie korzystania z instrumentów wsparcia rolnictwa w ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną, a jednocześnie rodzi wiele wątpliwości. Świadczy o tym niejednolite, bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest rozstrzygnięcie problemów związanych ze stosowaniem pojęcia producenta rolnego w praktyce, w świetle wspomnianej ustawy o ewidencji producentów. Rozważania otwiera ogólna charakterystyka samego pojęcia. Natomiast szczegółowa analiza dotyczy takich kwestii, jak: współmałżonek jako producent rolny, wnioskodawca

¹ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm. (dalej jako: ustawa o ewidencji producentów).

jako producent rolny oraz producent rolny jako grupa osób. Część merytoryczną rozważań zamyka rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z usuwaniem numeru identyfikacyjnego.

2. Pojęcie producenta rolnego – ogólna charakterystyka

Pojęcie „producent rolny” według pierwotnego brzmienia ustawy o ewidencji producentów oznaczało osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem gospodarstwa rolnego lub posiadaczem zwierzęcia. Nowelizacja ustawy, która weszła w życie 27 lutego 2007 r.², poszerzyła definicję producenta rolnego o pojęcie rolnika w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003³.

Według przywołanego rozporządzenia „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź 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 (określonym w art. 299 Traktatu), oraz które prowadzą działalność rolniczą. Wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009⁴ nie doprowadziło do modyfikacji dotychczasowej definicji rolnika.

Pojęcie producenta rolnego obejmuje posiadacza gospodarstwa rolnego, będącego osobą fizyczną lub 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 tery-

² Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 217 ze zm.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003).

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009).

torium Wspólnoty (określonym w art. 299 Traktatu) oraz która prowadzi działalność rolniczą lub jest posiadaczem zwierząt.

Definicja posiadacza gospodarstwa rolnego lub posiadacza zwierząt nie budzi w praktyce wątpliwości interpretacyjnych. Za posiadacza gospodarstwa rolnego był uznany podmiot, który faktycznie wykonuje wszelkie władztwo wobec gruntów rolnych i je fizycznie posiada. To władztwo musi przejawiać się efektywnym i rzeczywistym decydowaniem o gospodarstwie oraz korzystaniem z tego gospodarstwa z wyłączeniem innych osób. Niewystarczającym elementem do uznania podmiotu za producenta rolnego jest samoistne posiadanie przez niego gruntów rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego bez równoczesnego wykorzystywanie ich w celach rolniczych. Dopiero rolnicze wykorzystanie gruntu rolnego pozwala zakwalifikować taki podmiot jako producenta rolnego⁵.

Przytoczone powyżej pojęcie producenta rolnego ulegało modyfikacji w rozporządzeniach wdrażających działania „Planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006”⁶, a także „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”⁷. Dla przykładu, w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁸ za producenta rolnego był uznany podmiot, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności. Ta definicja zawężyła pojęcie producenta rolnego do podmiotu będącego właścicielem lub współwłaścicielem gospodarstwa rolnego.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 marca 2009 r.⁹ uznał, że taka praktyka jest niedopuszczalna. Trybunał wskazał, że skoro „zakres podmiotowy pomocy dla gospodarstw niskotowarowych nie został okre-

⁵ Wyrok NSA z 17 lutego 2011 r., II GSK 239/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9DC0A75973>.

⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich, M. P. Nr 56, poz. 958.

⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M. P. Nr 94, poz. 1035.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie o wsparciu gospodarstw niskotowarowych).

⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2009 r., U 6/07, Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy, nr 3 z 31 marca 2009 r., s. 349.

ślony w obowiązujących bezpośrednio aktach prawa UE [...], należało stwierdzić, że materia ta nie może być przedmiotem samoistnej regulacji w akcie wykonawczym”. Należy także dodać, że definiowanie pojęcia producenta rolnego rozporządzeniem Rady Ministrów w sposób odmienny od definicji producenta rolnego określonego rozporządzeniem Unii Europejskiej narusza zasadę pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej.

Ustawodawca w rozporządzeniu o wsparciu gospodarstw niskotowarowych uznał za producenta rolnego podmiot, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności. Powyższy zakres jest niezgodny z definicją producenta rolnego określoną ustawą o ewidencji producentów oraz zawartą w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 definicją rolnika, które nie wprowadzają do definicji producenta rolnego elementów prawa własności gospodarstwa rolnego.

3. Współmałżonek jako producent rolny

Przytoczone wcześniej pojęcie producenta rolnego ulega modyfikacji w odniesieniu do współmałżonków. W wypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę. Artykuł 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów w wypadku małżonków wprowadza zakaz posiadania drugiego numeru identyfikacyjnego producenta rolnego. O ile zasadne jest posiadanie jednego numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy małżonkowie wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, o tyle sytuacja małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne wymaga szczegółowej analizy.

Ustawa o ewidencji producentów w wypadku prowadzenia przez małżonków dwóch odrębnych gospodarstw rolnych uniemożliwia jednemu z nich uzyskanie numeru identyfikacyjnego, a tym samym uznanie go za producenta rolnego. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały na brak możliwości uznania współmałżonka za odrębnego producenta rolnego. Artykuł 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów obliguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu ze współmałżonków, niezależnie od ustroju majątkowego ich obowiązującego. Posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego przez współmałżonka producenta rolnego nie uprawnia

współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne (jako jego majątek osobisty) do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania mu numeru identyfikacyjnego¹⁰. Ustawa o ewidencji producentów od reguły określonej w przepisie art. 12 ust. 4 nie przewiduje wyjątków¹¹.

W ocenie sądów administracyjnych małżonkowie powinni otrzymać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego, czy współposiadają gospodarstwo rolne. Ustawodawca nie zróżnicował bowiem sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, i tych małżonków, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne, niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie i ekonomicznie. Przesłanką rozstrzygającą w przedmiotowym stanie faktycznym jest samo istnienie związku małżeńskiego.

Według innego stanowiska sądów administracyjnych istnieje możliwość nadania małżonkom dwóch odrębnych numerów identyfikacyjnych i uznanie ich za odrębnych producentów rolnych. Sąd administracyjny orzekł, że nadanie jednego numeru identyfikacyjnego w trybie art. 12 ust. 4 o ewidencji producentów stanowi jedynie ułatwienie dla organu i dla małżonków. Nadanie jednego numeru identyfikacyjnego nie może prowadzić do pozbawienia małżonka, który wyraził zgodę na ten techniczny tryb, prawa do uzyskania płatności z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego¹².

Zakaz posiadania przez małżonków dwóch numerów identyfikacyjnych, określony art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów, rodzi wątpliwości, co do zgodności takiej regulacji z definicją producenta rolnego zawartą w tej samej ustawie. Skoro producentem rolnym zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o ewidencji producentów jest osoba fizyczna, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego lub posiadaczem zwierzęcia, prowadząca gospodarstwo rolne na terytorium Wspólnoty, to wprowadzenie zakazu uzyskania numeru identyfikacyjnego dla współmałżonka, mimo spełnienia samodzielnie przez niego kryteriów producenta rolnego, uniemożliwia nadanie mu statusu producenta rolnego i wyklucza tym samym możliwość ubiegania się o wsparcie dla gospodarstw rolnych.

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2010 r., III SA/Po 261/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A1D270A9E>.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2010 r., VIII SA/Wa 543/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4290CB4D6F>.

¹² Wyrok NSA z 16 września 2010 r., II GSK 769/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8763705F0>.

Norma wyrażona art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów jest niezgodna z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Jeśli rolnik prowadzący gospodarstwo rolne na terytorium Wspólnoty jest równocześnie współmałżonkiem producenta rolnego, to – mimo że samodzielnie zarządza gospodarstwem rolnym – w świetle art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów nie może uzyskać numeru identyfikacyjnego, co wyklucza go z możliwości ubiegania się o wsparcie na rozwój gospodarstwa rolnego w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

Ponadto art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów wprowadza w wypadku ubiegania się producenta rolnego o uzyskanie numeru identyfikacyjnego dodatkowy wymóg uzyskania zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów. Wymóg uzyskania zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów rolnych w sytuacji, gdy nie prowadzi on wspólnie z małżonkiem gospodarstwa rolnego, warunkuje uzyskanie numeru identyfikacyjnego od zgody osoby, która nie prowadzi działalności rolniczej. Brak zgody współmałżonka nieprowadzącego działalności rolniczej na wpis do ewidencji producentów wyklucza możliwość ubiegania się producenta rolnego o wsparcie gospodarstwa rolnego w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

4. Wnioskodawca jako producent rolny

Określając podmioty uprawnione do ubiegania się o wsparcie w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, ustawodawca posługuje się także pojęciem wnioskodawcy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać wniosek o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym¹³ (§ 2 ust. 1 pkt 3), we wniosku o wpis do ewidencji producentów wnioskodawca musi wskazać, czy jest producentem rolnym, organizacją producentów, przetwórcą, podmiotem prowadzącym zakład utylizacyjny lub potencjalnym beneficjentem. Z kolei według § 2 ust. 1 pkt 7 ten sam wnioskodawca musi wskazać, czy w dniu składania wniosku pozostaje w związku małżeńskim lub jest

¹³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym, Dz. U. 2010, Nr 163, poz. 1104 (dalej jako: rozporządzenie o wpisie do ewidencji producentów).

współposiadaczem gospodarstwa rolnego, lub prowadzi działalność w formie spółki cywilnej. Pojęcie wnioskodawcy określone w § 2 ust. 1 pkt 3 odnosi się w sposób bezpośredni do definicji producenta rolnego, natomiast w pkt 7 pojęcie wnioskodawcy jest utożsamiane z elementem składowym definicji producenta rolnego. Ustawodawca posługuje się niekonsekwentnie tym samym pojęciem: raz utożsamia pojęcie wnioskodawcy z producentem rolnym, a raz – z osobą, która jest osobą fizyczną wypełniającą wniosek o nadanie numeru identyfikacyjnego.

Pojęcie wnioskodawcy pojawia się także w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”¹⁴. Pojęciem wnioskodawcy prawodawca określa podmiot przejmujący po dotychczasowym producencie rolnym uprawnienia do uzyskania płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych.

Zgodnie z treścią rozporządzenia rolnośrodowiskowego pojęciem wnioskodawcy ustawodawca posługuje się w sytuacji wystąpienia śmierci dotychczasowego producenta rolnego, rozwiązania osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przekształcenia lub innego zdarzenia prawnego, w wyniku których zaistnieje następstwo prawne, następca prawny wnioskodawcy może wstąpić do toczącego się postępowania w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej na miejsce wnioskodawcy, jeżeli objął w posiadanie użytki rolne lub stado zwierząt ras lokalnych, objęte zobowiązaniem rolnośrodowiskowym wnioskodawcy. Jak widać, ustawodawca utożsamia tym samym pojęcie wnioskodawcy z pojęciem producenta rolnego.

Zwrócić należy uwagę na stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym numer identyfikacyjny producenta rolnego jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. W sytuacji gdy współposiadacz, któremu nadano (za zgodą pozostałych współposiadaczy) numer identyfikacyjny, umiera bądź np. zbywa swój udział w gospodarstwie rolnym, niezbędne jest uruchomienie procedury nadania nowego numeru identyfikacyjnego (numer identyfikacyjny nie przechodzi na następcę prawnego, tj. spadkobiercę lub nabywcę) oraz nie może

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 lutego 2009 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. Nr 33, poz. 262 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie rolnośrodowiskowe).

być przejęty automatycznie przez innego współposiadacza gospodarstwa rolnego¹⁵.

W sytuacji gdy dochodzi do następstwa prawnego producenta rolnego, konieczność ubiegania się producenta rolnego o wydanie nowego numeru identyfikacyjnego nie budzi wątpliwości. Jednakże w razie uznania, że małżonek nieskładający wniosku jest uczestnikiem postępowania w sprawie przyznania pomocy, z chwilą śmierci współmałżonka składającego wniosek drugiemu małżonkowi przysługuje prawo do pomocy należnej obojgu małżonkom, w części przypadającej na niego z tytułu udziału w majątku wspólnym, niezależnie od tego, czy pozostali spadkobiercy (w tym i pozostający przy życiu małżonek) złożą stosowne wnioski transferowe, o których mowa w wypadku następstwa producenta rolnego.

Twierdzenie to znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie „Przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie do spadkobiercy [...]. Skoro przepis art. 30 § 4 k.p.a. uregulował przeniesienie uprawnień i wstąpienie do postępowania w miejsce poprzedniej strony z mocy prawa, to nie można przyjąć, że żyjący małżonek, który jest także współwłaścicielem gospodarstwa będącego przedmiotem uprawnień wynikających z tej ustawy, jest wykluczony z kręgu podmiotów mogących działać w postępowaniu administracyjnym”¹⁶. Należy także zwrócić uwagę na orzeczenia wskazujące, że w sytuacji gdy dotychczasowy współposiadacz gruntu rolnego nie jest spadkobiercą współposiadacza, nie może on kontynuować prowadzenia gospodarstwa rolnego w ramach postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych¹⁷. Wejście w życie 15 marca 2013 r. nowego rozporządzenia rolnośrodowiskowego¹⁸ nie wprowadziło zmiany w zakresie pojęcia producenta rolnego.

Dotychczasowe przepisy rozporządzenia rolnośrodowiskowego oraz zbliżone regulacje w innych aktach prawnych dotyczące przenoszenia praw do płatności do gruntów rolnych w wypadku śmierci współposiadacza gospodarstwa rolnego niosą za sobą zagrożenie utraty prawa do reali-

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

¹⁶ Wyrok NSA z 14 września 2011 r., II GSK 860/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E69E79D9CF>.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 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. 2013, poz. 361.

zacji działań objętych „Programem rozwoju obszarów wiejskich” wtedy, gdy dotychczasowy współposiadacz gospodarstwa rolnego nie jest spadkobiercą zmarłego współposiadacza. Powyższe regulacje wykluczają możliwość kontynuowania produkcji rolniczej w ramach programów pomocowych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich przez producenta rolnego w sytuacji, gdy nie jest on równocześnie spadkobiercą dotychczasowego współposiadacza.

Co więcej, wspomniane zagrożenie istnieje również wtedy, gdy spadkodawca będący współposiadaczem gospodarstwa rolnego nie pozostawi spadkobierców lub nie będą oni zainteresowani kontynuowaniem prowadzenia działalności rolniczej. W tej sytuacji dotychczasowi współposiadacze gospodarstwa rolnego nie będą mogli kontynuować prowadzenia działalności rolniczej z udziałem środków wsparcia z Unii Europejskiej.

5. Producent rolny jako grupa osób

Przytoczona na wstępie definicja producenta rolnego wskazuje, że za producenta rolnego uznać należy grupę osób (bez względu na status członków grupy), jeżeli będą wspólnie prowadzić działalność rolniczą. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów w wypadku 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, na którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę. Na tle tego przepisu pojawiły się liczne wątpliwości interpretacyjne, co doprowadziło do wydania przez NSA pytania z 11 stycznia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II GSK 1290/10 przedstawił do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej, status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności przysługuje spółce cywilnej, współnikom spółki cywilnej, czy też współnikowi spółki cywilnej, o którym mowa w art. 12 ust. 5 tej ustawy?”¹⁹.

¹⁹ Postanowienie NSA z 11 stycznia 2012 r., II GSK 1299/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C57A0EE5EC>.

Definicja rolnika określona w art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 wyklucza uznanie za producenta rolnego wspólnika spółki cywilnej, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. W tym miejscu należy zauważyć, że spółka cywilna jest przede wszystkim stosunkiem zobowiązaniowym, a więc węzłem obligacyjnym. Wynika to z treści art. 860 k.c., zgodnie z którym przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów – to właśnie wspólnicy spółki cywilnej są grupą osób będących producentem rolnym. Także ustawa o swobodzie działalności gospodarczej²⁰ uważa za przedsiębiorców wspólników spółki cywilnej, a nie spółkę cywilną.

Powyższe twierdzenie znalazło swoje potwierdzenie w uchwale NSA z 30 maja 2012 r.²¹, w której Sąd uznał, że za producentów rolnych – rolników w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o ewidencji producentów nie można uznać wspólników spółki cywilnej. Sąd nie podzielił również stanowiska, że producentem rolnym (rolnikiem) jest jedynie ten wspólnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru identyfikacyjnego. Zasadnicze, wiążące znaczenie dla rozumienia pojęcia producenta rolnego – rolnika na gruncie tej ustawy mają przepisy zawierające definicje legalne. Przepisy ustawy o ewidencji producentów określające zasady dokonywania wpisu do ewidencji nie są z tymi przepisami – definicjami odpowiednio i jasno skorelowane. Przepis art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów stanowi, że w wypadku 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 wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. Ani z tego przepisu, ani z innych przepisów ustawy nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego – rolnika. Taki wniosek byłby zresztą sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego m.in. za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów.

Przytoczona uchwała w sposób znaczący wyjaśnia powstałe rozbieżności, ujawnione na tle stosowania ustawy o ewidencji producentów. Po-

²⁰ Ustawa z 14 października 2010 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.jedn.: Dz. U. Nr 220, poz. 1447.

²¹ Uchwała NSA z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/28FFEFEB96>.

wyższa uchwała potwierdza również wadliwość przepisów art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o ewidencji producentów, w części ograniczającej uprawnienia współmałżonków i współników spółki cywilnej do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Ponadto – jak wskazuje NSA – przyjęte przez ustawodawcę regulacje dotyczące uprawnień współmałżonków, współposiadaczy i współników (przytoczone w treści art. 12 ustawy o ewidencji producentów) stoją w sprzeczności z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Na tle przedstawionej uchwały niezbędna jest ocena dopuszczalnych zmian w strukturze producenta rolnego. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów w wypadku producentów rolnych działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę. Rozporządzenie o wniosku o wpis do ewidencji producentów nakłada na producenta rolnego ubiegającego się o numer identyfikacyjny obowiązek ujawnienia, czy wnioskodawca w dniu składania wniosku pozostaje w związku małżeńskim lub jest współposiadaczem gospodarstwa rolnego, lub prowadzi działalność w formie spółki cywilnej.

Przedstawiona systematyka oznacza, że w razie uzyskania numeru identyfikacyjnego przez producenta rolnego składającego się z grupy osób, współposiadaczy gospodarstwa rolnego, wystąpienie lub jakiegokolwiek inne ustanie bytu jednego ze współposiadaczy funkcjonującego w ramach grupy osób, który to został ujawniony jako wnioskodawca, oznacza ustanie bytu producenta rolnego. W tym wypadku zarówno wniosek, jak i postępowanie o nadanie numeru identyfikacyjnego nie mogą ulec zmianom, a konieczne jest ubieganie się dotychczasowego producenta rolnego o nadanie nowego numeru identyfikacyjnego oraz przejęcie praw do płatności po producencie rolnym, który funkcjonował w pierwotnym składzie. Zgodnie z cytowanym już wyrokiem WSA w Krakowie²² numer identyfikacyjny producenta rolnego jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. Gdy współposiadacz, któremu za zgodą pozostałych współposiadaczy nadano numer identyfikacyjny umiera bądź np. zbywa swój udział w gospodarstwie rolnym, niezbędne jest uruchomienie procedury nadania nowego numeru identyfikacyjnego, ponieważ numer identyfikacyjny nie przechodzi na następcę prawnego, tj. spadko-

²² Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

biercę lub nabywcę, oraz nie może być przejęty automatycznie przez innego współposiadacza gospodarstwa rolnego.

Jeżeli jednak wycofanie się jednego ze współposiadaczy gospodarstwa rolnego nie oznacza utraty bytu prawnego producenta rolnego i jako grupa osób nadal prowadzi on gospodarstwo rolne, to za nieprawidłowe uznać należy stanowisko wiążące numer identyfikacyjny odnoszący się do producenta rolnego z jednym z przedstawicieli współposiadaczy tego gospodarstwa. Wycofanie się jednego ze współposiadaczy gospodarstwa rolnego z działalności rolniczej nie może być utożsamiane z ustaniem bytu producenta rolnego, gdy pozostała grupa współposiadaczy gospodarstwa rolnego nadal spełnia wymogi, które uprawniały ich do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Jest to tym bardziej istotne, że na gruncie ustawy o ewidencji producentów wpis do rejestru nie ma charakteru konstytutywnego. Rolnik nie dlatego jest producentem rolnym, że został wpisany do rejestru, lecz dlatego, że spełnia warunki określone w przepisach prawa materialnego. Dokonanie wpisu do omawianego rejestru, podobnie jak to ma miejsce w wypadku innych wpisów do rejestrów o niekonstytutywnym charakterze, ma charakter czynności materialno-technicznej i nie wywołuje skutków takich jak decyzja administracyjna. Procedura ubiegania się o uzyskanie numeru identyfikacyjnego określona rozporządzeniem o wpis do ewidencji producentów nie może ingerować w kształt pojęcia producenta rolnego określonego ustawą o ewidencji producentów i rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009. Powiązanie rozporządzeniem o wpis do ewidencji producentów numeru identyfikacyjnego z wnioskodawcą nie może prowadzić do modyfikacji definicji producenta rolnego i wykluczać z możliwości kontynuowania pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym działalności rolniczej producenta rolnego będącego grupą osób.

Za kontynuacją bytu prawnego producenta rolnego w zmienionym składzie osobowym przemawia także treść art. 14 ustawy o ewidencji producentów, na mocy której producent rolny jest zobowiązany zgłaszać zmianę danych objętych wnioskiem o wpis do ewidencji producentów. Przepisy ustawy o ewidencji producentów nie zawierają zakazu dokonywania zmian składu osobowego producenta rolnego, wskazując, że dotyczą każdej zmiany danych zawartych we wniosku o wpis do ewidencji producentów. Ustawowa możliwość procedowania zmian w składzie osobowym producenta rolnego uzasadnia kontynuowanie funkcjonowania producenta rolnego pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym w sytuacji, gdy dochodzi jedynie do zmian w składzie osobowym producenta rolnego.

6. Usuwanie numeru identyfikacyjnego

Przedstawiony charakter czynności technicznych związanych z uzyskaniem numeru identyfikacyjnego rodzi dodatkowe problemy w wypadku nieuprawnionego nadania numeru identyfikacyjnego producenta rolnego. Ze względu na brak decyzji o nadaniu numeru identyfikacyjnego producentowi rolnemu uzyskanie wpisu do ewidencji producentów uznaje się za przyczynę powstania stanu faktycznego, który może być wzruszony²³. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o ewidencji producentów kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, wpisu do ewidencji producentów, jeżeli wnioskodawca nie jest producentem lub został mu już uprzednio nadany numer identyfikacyjny. Ustawodawca nie uregulował jednak sytuacji dotyczących procedury jego odbierania. W tym wypadku praktyka organów nadających numery identyfikacyjne producentom rolnym jest niejednolita: albo wydają decyzję odmawiającą posługiwania się numerem identyfikacyjnym, albo wykonują czynność czysto techniczną polegającą na anulowaniu dotychczasowego numeru identyfikacyjnego.

Aby określić procedurę usuwania numeru identyfikacyjnego z obrotu prawnego, zasadne wydaje się zastosowanie przepisów regulujących tryb dokonywania odmowy nadania numeru. Forma decyzji uchylającej numer identyfikacyjny producenta rolnego wydaje się najbardziej właściwa. Wprawdzie ustawa o ewidencji producentów nie reguluje wprost możliwości wykreślenia z ewidencji producentów ani pozbawienia numeru identyfikacyjnego, jednakże nie może to oznaczać dowolności co do trybu i formy rozstrzygnięcia tej kwestii. Wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego jest wprawdzie czynnością materialno-techniczną, ale czynnością z zakresu administracji publicznej dokonywaną zgodnie z wnioskiem strony i bez zastrzeżeń innych zainteresowanych, zatem eliminacja tej czynności z obrotu prawnego powinna następować w formie umożliwiającej stronie obronę jej interesów. W razie ujawnienia okoliczności, które wskazują, że rejestracja producenta i związane z nią nadanie numeru identyfikacyjnego zostały dokonane pomimo braku wymaganych w tym względzie przesłanek, a brak ten wystąpił już w momencie dokonania wpisu, konieczne staje się wyeliminowanie tej wadliwej czynności przez jej uchylenie w drodze decyzji przy zastosowa-

²³ Wyrok NSA z 31 marca 2009 r., II GSK 837/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/255511B3A6>.

niu na zasadzie analogii art. 13 ust. 1 ustawy o ewidencji producentów (przewidującego odmowę dokonania wpisu do ewidencji producentów w formie decyzji)²⁴. Nadanie numeru identyfikacyjnego jest traktowane jako potwierdzenie uzyskania wpisu do ewidencji producentów rolnych i ma charakter deklaratoryjny.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze analiza przepisów prawa polskiego i unijnego pozwala stwierdzić, że regulacje prawne zawarte w art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów dotyczące współmałżonków producenta rolnego, odmawiające im nadania numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy prowadzą oni odrębne gospodarstwo rolne, są sprzeczne z definicją producenta rolnego tej samej ustawy oraz treścią definicji rolnika w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Również powiązanie numeru identyfikacyjnego producenta rolnego z osobą wnioskodawcy wypełniającego wniosek o nadanie numeru w sytuacji, gdy producentem rolnym jest zgodnie z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 grupa osób będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego jest sprzeczne z regulacją tego rozporządzenia oraz ustawą o ewidencji producentów.

Po drugie, zachowanie dotychczasowych regulacji prowadzi do wykluczenia z procesu ubiegania się o płatność do produkcji rolniczej w ramach instrumentów wsparcia rozwoju rolnictwa osób, które spełniają unijną definicję rolnika. Podmioty te, chociaż prowadzą działalność rolniczą uprawniającą do uzyskania płatności, to ze względu na ich status prawny (współmałżonek, osoba niebędąca spadkobiercą), bądź fakt wypełnienia formularza wniosku o nadanie numeru, w sposób niepozwalający na kontynuację produkcji rolniczej pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym, są wyłączone z prawa do uzyskania dopłaty.

Rozważania uzasadniają sformułowanie dwóch wniosków *de lege ferenda*. Po pierwsze – zasadna wydaje się nowelizacja art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów, polegająca na usunięciu obowiązku posługiwania się przez małżonków jednym numerem identyfikacyjnym oraz konieczności udzielania zgody na złożenie wniosku o nadanie numeru identyfikacyjnego współmałżonkom. Dotyczy to także ust. 5 – należałoby

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2008 r., III SA/Po 608/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B7573C84D2>.

usunąć zapis nakładający obowiązek nadania numeru identyfikacyjnego temu współnikowi, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę.

Po drugie – niezbędne jest doprecyzowanie pojęcia „wnioskodawca” w rozumieniu rozporządzenia o wpisie do ewidencji producentów oraz wprowadzenie wyraźnych zapisów dopuszczających możliwość posługiwania się dotychczasowym numerem identyfikacyjnym producenta rolnego w razie zmian osobowych w strukturze producenta rolnego, zwłaszcza wtedy, gdy dotychczasowy wnioskodawca przestaje funkcjonować w ramach istniejącej struktury producenta rolnego.

LEGAL CONCEPT OF AN AGRICULTURAL PRODUCER UNDER THE ACT ON THE STATE SYSTEM OF REGISTERING PRODUCERS, AGRICULTURAL HOLDINGS AND REGISTERING APPLICATIONS FOR SUBSIDIES IN LIGHT OF SELECTED JUDICIAL DECISIONS

S u m m a r y

The aim of this paper is to define the concept of an agricultural producer that exists in the Act on the state system of registering producers, agricultural holdings and registering applications for subsidies, and to analyse selected judicial decisions applicable to the use of that concept in practice. The deliberations commence with an analysis of certain general issues such as: a spouse as an agricultural producer, an applicant as an agricultural producer, and an agricultural producer as a group of persons. Further, issues related to the striking off the identification number are presented and discussed. The paper concludes with an opinion that excluding an agricultural producer who is a spouse of another agricultural producer from the system of support dedicated to agricultural producers is unjustified, and ends with a postulate that the law on the state system of registering agricultural producers, agricultural holdings, and registering applications for subsidies needs to be amended.

LA NOZIONE GIURIDICA DEL PRODUTTORE AGRICOLO SECONDO LA LEGGE SUL REGISTRO NAZIONALE DEI PRODUTTORI, DELLE AZIENDE AGRICOLE E DELLE RICHIESTE DI CONTRIBUTI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è quello di definire il concetto di produttore agricolo nella legge sul registro nazionale dei produttori, delle aziende agricole e delle richieste di contributi, ma anche di risolvere problemi legati all'applicazione di questo concetto in

pratica. Le considerazioni vengono aperte dall'analisi delle questioni più generali, in seguito l'autore esamina questioni specifiche quali: il coniuge come produttore agricolo, il richiedente come produttore agricolo e il produttore agricolo come gruppo di persone nonché i problemi legati alla rimozione del numero di identificazione. Concludendo, l'autore definisce ingiustificata l'esclusione dei produttori agricoli coniugi di un altro produttore agricolo dagli strumenti di sostegno. Le considerazioni vengono chiuse con il postulato di emendare la legge sul registro nazionale dei produttori agricoli, delle aziende agricole e delle richieste di contributi.