SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (**103.**)
oraz Komisji Ustawodawczej (**266.**)
w dniu 24 kwietnia 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (druk senacki nr 597).

Zapis stenograficzny jest tekstem nieautoryzowanym.

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 17)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Serdecznie witam gości przybyłych na nasze dzisiejsze wspólne posiedzenie komisji. Witam panią Joannę Czaplę, dyrektor Departamentu Płatności Bezpośrednich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(*Głos z sali*: Jest też pani minister Szalczyk.)

Jest też pani minister Szalczyk… Nie widzę, nie podpisała się jeszcze…

(*Głos z sali*: Tutaj…)

A, już widzę. Pani minister Zofia Szalczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Są również zastępca prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pan Krzysztof Zalewski, i starszy specjalista w Biurze Krajowej Rady Izb Rolniczych, pan Krzysztof Przedpełski. Przybyła również pani Agata Nowińska, wicedyrektor Departamentu Baz Referencyjnych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jest też pan Wiktor Gacparski, główny specjalista w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa w Ministerstwie Finansów. Serdecznie witam. Są jeszcze pan Adam Toborek, zastępca dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, oraz pani Patrycy-Toborek, główny specjalista w Departamencie Płatności Bezpośrednich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Serdecznie państwa witam.

Rozpoczynamy procedowanie.

Bardzo proszę przedstawiciela Komisji Ustawodawczej, pana senatora Andrzeja Matusiewicza, o przedstawienie w syntetyczny sposób istoty naszego przedłożenia. Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Pani Minister! Zaproszeni Goście!

Inicjatywa ustawodawcza, o której tutaj mowa, jest inicjatywą powyrokową, związaną z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2013 r., w którym to wyroku Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 12 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przypomnę, że zgodnie z tym przepisem 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 wspomniany zapis był rozumiany w ten sposób, że małżonkowie – nawet jeśli istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają oni odrębne gospodarstwa rolne – nie mogą mieć osobnych numerów. A to oznacza, że tylko jedno z nich może ubiegać się o płatności na swoje gospodarstwo, podczas gdy inne osoby prowadzące gospodarstwa rolne nie mają takiego ograniczenia. Ponadto wspomniany przepis zachęca do niezawierania związków małżeńskich bądź ich rozwiązywania.

Na podstawie wzorców konstytucyjnych z art. 18 konstytucji, w którym mowa o tym, że małżeństwo znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, oraz na podstawie art. 32, zgodnie z którym wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność wspomnianego przepisu. Ja nie będę już omawiał dalszej argumentacji, znajdującej się w uzasadnieniu Trybunału. Powiem tylko, że Trybunał skorzystał z możliwości maksymalnego odroczenia utraty mocy obowiązującej omawianych przepisów, czyli odroczenia na okres osiemnastu miesięcy. Tak więc art. 12 ust. 4 może funkcjonować jeszcze przez ten czas.

Niemniej jednak, aby uczynić zadość obowiązkowi wykonania wspomnianego wyroku… Komisja Ustawodawcza wysunęła propozycję takiego brzmienia przepisu: „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". We wspomnianej propozycji jest też krótkie vacatio legis: czternaście dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Szanowni Państwo, jeśli chodzi o interpretację wspomnianego współposiadania, to przypomnę, że chodzi tutaj o posiadaczy samoistnych w rozumieniu przepisów ko-

deksu cywilnego, a także o współposiadaczy zależnych, takich jak dzierżawcy, najemcy czy zastawcy; dotyczy to też innych rodzajów umów zobowiązaniowych. Z tym że w takich przypadkach będzie nadany tylko jeden numer identyfikacyjny.

Można zadać sobie pytanie, co będzie, jeżeli współmałżonek nie wyrazi pisemnej zgody na nadanie jednego numeru. Wówczas – tu nie ma odpowiedniego odesłania, ale to jest oczywiste – w grę wchodzą 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. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu senatorowi za tak syntetyczne, a jednocześnie dokonane z głębokim znawstwem prawa cywilnego i prawa rodzinnego przedstawienie przedłożenia.

Ja na wstępie chciałbym zgłosić poprawkę do naszego przedłożenia. Mianowicie w ust. 4, który jest przedmiotem nowelizacji, proponuję wykreślić słowa „małżonków będących współposiadaczami oraz". Zapis brzmiałby wówczas: „W przypadku podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny" – i dalej już bez zmian – „numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę". Taką poprawkę składam. Wynika ona z wielu sugestii, między innymi ze strony ministerstwa rolnictwa.

Pan senator Piotr Wach. Bardzo proszę.

Senator Piotr Wach:

Ja właśnie mniej więcej w tym samym zakresie… Chciałbym zapytać… A przy okazji chciałbym też zaproponować poprawkę, ale najpierw zapytam. Chodzi o tę wspomnianą już zgodę. Końcówka ust. 4 brzmi: „co do którego współmałżonek" – tego już teraz nie będzie – „lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę". Według mnie współposiadaczy może być więcej niż dwóch. I uważam, że w przepisie powinna zostać użyta liczba mnoga, to znaczy zamiast „współposiadacz" powinno być – tak mi się wydaje – „pozostali współposiadacze". Bo jeżeli chodzi o małżonków, to ich jest na ogół dwoje…

(*Wesołość na sali*)

(*Głos z sali*: Przynajmniej zgodnie z naszą konstytucją.)

…ale jeżeli chodzi o współposiadaczy, to mogłoby ich być trzech lub więcej. Tak więc propozycja jest taka, żeby napisać „pozostali współposiadacze" zamiast „współposiadacz", w tym fragmencie dotyczącym zgody.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: „Co do którego współmałżonek lub współposiadacz"…)

Nie, „pozostali współposiadacze". Chodzi o to, żeby nie było „współposiadacz", w liczbie pojedynczej. Oczywiście to nie jest jakaś fundamentalna kwestia, ale jeżeli mowa o współposiadaczach, którzy nie tworzą rodziny, to ich może być więcej niż dwóch. I w związku z tym powinna zostać użyta liczba mnoga.

(*Głos z sali*: Spółka będzie…)

(*Głos z sali*: To, co proponuje pan senator, jest w porządku.)

(*Głos z sali*: Czyli?)

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

„Co do którego współmałżonek lub współposiadacze", tak?

(*Senator Piotr Wach*: Tak jest.)

Ale w takim przypadku tak jakby z góry zakładamy, że są współposiadacze. A przecież może być jeden współposiadacz.

(*Senator Piotr Wach*: Ale jeżeli będzie trzech…)

W związku z tym każdy… Ja rozumiem obecny zapis tak, że on dotyczy każdego współposiadacza, każdego – bez względu na to, czy jest jeden współposiadacz czy wielu. A propozycja, o której mówi pan senator, mogłaby sugerować taką wykładnię, że przepis dotyczy tylko sytuacji, kiedy jest kilku współposiadaczy, a nie jeden. I dlatego obawiam się…

Pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Co do wspomnianej poprawki… Jak rozumiem, ma zostać wykreślony fragment „małżonków będących współposiadaczami oraz", tak? Ale w tym samym ust. 4 jest mowa o numerze identyfikacyjnym i są tam słowa „nadaje się temu z małżonków". W związku z tym konsekwencją wspomnianej poprawki byłoby również wykreślenie słów „temu z małżonków", jako że używamy już tylko terminu „współposiadacze". Tak więc brzmienie byłoby takie: „numer identyfikacyjny nadaje się współposiadaczowi, co do którego"… I tu również nie byłoby już nic o współmałżonku.

(*Głos z sali*: Ale dlaczego nie?)

Bo jeżeli wykreślamy słowo „małżonków", to skąd się teraz bierze ten współmałżonek?

Poza tym chcę zwrócić uwagę na to, że – pan senator Wach podnosił już tę kwestię – jeżeli jest kilku współposiadaczy, to współposiadacz, który wyraził zgodę… Wtedy musiałaby być zgoda większości współposiadaczy, tak jak w odniesieniu na przykład do przepisów dotyczących zniesienia współwłasności. Większość współwłaścicieli decyduje o tym, co zrobić z daną współwłasnością. Jeżeli te poprawki mają być czytelne… Albo można po prostu zostawić to tak, jak jest. Niech będzie to rozróżnienie na małżonków i na współposiadaczy, którymi są inne podmioty, nie małżonkowie. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli, jak rozumiem, jeśli skreślamy małżonków i traktujemy ich równorzędnie ze wszystkimi innymi współposiadaczami, to wtedy w drugiej części omawianego ustępu

byłoby: „numer nadaje się pozostałym”… Tu jest taka propozycja ministerstwa, ja przeczytam tę poprawkę: „numer identyfikacyjny nadaje się temu ze współposiadaczy, co do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę”. Tak?

(*Głosy z sali*: Tak.)

Tak więc przyjmujemy tę propozycję ministerstwa. Została ona przyjęta, zupełnie dokładnie.

Proszę państwa, za chwilę już udzielę głosu panu senatorowi Jurcewiczowi, ale wcześniej chcę tylko poinformować, że zarówno ministerstwo, jak i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przedstawiły propozycje dość szerokich zmian, które częściowo wychodzą poza zakres… Oczywiście, możemy się nimi zajmować, ale w odrębnym trybie, nie w trybie powyrokowym. Proponuję, żebyśmy teraz skoncentrowali się jedynie na wykonaniu orzeczenia i ograniczyli się do omawianego już ust. 4, a wszystkie inne, skądinąd słuszne, uwagi mogą przecież zostać podniesione już w Sejmie, jako uzupełnienie naszego przedłożenia.

Pan senator Jurcewicz.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący, Pani Minister, ja mam dwa pytania. Pierwsze dotyczy ewentualnych przepisów przejściowych – czy one wchodzą w grę? To jest pytanie do Biura Legislacyjnego. Pytam dlatego, że wyrok Trybunału w pewien sposób narzuca określone rozwiązanie. Z reguły spotykam się z tym, że są jakieś przepisy przejściowe związane z różnymi, wcześniej wydanymi decyzjami.

Druga sprawa, Panie Przewodniczący, dotyczy wspomnianych już współposiadaczy czy posiadaczy gospodarstw. Chciałbym zapytać, jako że jest tutaj przedstawiciel Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jak wspomniana kwestia funkcjonuje w obecnym systemie prawnym, ale w kontekście płatności. Na ile to wszystko koresponduje z płatnościami?

I jeszcze jedno pytanie, związane, Szanowni Państwo, z tym pytaniem poprzednim – chodzi o to określenie, o którym mówiłem, ale także w kontekście regulacji unijnych.

To taki blok trzech pytań, Panie Przewodniczący. Dziękuję.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: To pytania do pani minister, tak?)

Do pani minister bądź do ARiMR.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę o odpowiedź.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zofia Szalczyk:

Panowie Współprzewodniczący! Wysoka Komisjo!

Podczas wykonywania wspomnianego wyroku należy mieć na uwadze nie tylko wąskie zagadnienie umożliwienia współmałżonkom otrzymania odrębnych numerów i uzyskania odrębnie różnego rodzaju płatności bezpośrednich, lecz także cały kontekst prawa europejskiego. A prawo europejskie – mówię o nim teraz w zakresie wspólnej polityki rolnej – odnosi się do gospodarstwa rolnego, stanowiącego pewną spójną, zorganizowaną całość. Oznacza to, że pomoc przyznaje się, jeżeli można tak powiedzieć, nie na posiadacza, tylko na gospodarstwo rolne. To jest jedna kwestia, którą chcę w tym momencie zauważyć.

I druga, bardzo ważna sprawa: w systemie przyznawania pomocy w ramach WPR istnieją w przypadku niektórych sytuacji górne limity, do których przyznawana jest pomoc. I tak na przykład jeżeli chodzi o obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, to obecnie wsparcie przewidziane jest dla gospodarstw mających maksymalnie 300 ha, przy czym jest tam degresywność: 100% wsparcia w przypadku gospodarstw do 50 ha, 50% wsparcia – do 100 ha i 25% wsparcia – do 300 ha. Na nowy okres programowania planuje się więcej instrumentów, w przypadku których będzie oznaczony górny limit powierzchni wspieranej w ramach środków unijnych. Tak będzie w rolnictwie ekologicznym, w programie rolno-środowiskowo-klimatycznym, a także w działaniach inwestycyjnych, w przypadku których jest wyraźnie powiedziane, że górna granica wsparcia na beneficjenta może wynosić 900 tysięcy zł, 500 tysięcy zł czy 300 tysięcy zł – różnie to wygląda w przypadku różnych instrumentów finansowych.

W praktyce bywa tak, że beneficjenci dzielą gospodarstwo, a więc doprowadzają do sytuacji otrzymania dwóch numerów identyfikacyjnych, aby uzyskać wsparcie – jeśli mówimy o dwóch osobach – na dwa razy większą powierzchnię lub dwa razy większą liczbę podmiotów.

Wracam teraz do kontekstu unijnego. Będziemy kontrolowani w takim aspekcie, czy podczas przyznawania pomocy dbamy w sposób należyty o ochronę interesów finansowych wspólnoty – to zostało uwzględnione też w wyroku i w opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Tak więc musimy mieć pewność, że przyznajemy pomoc nie sztucznie podzielonemu tworowi, o podzielonej powierzchni i dwóch numerach ewidencyjnych, tylko dwóm lub trzem podmiotom prowadzącym produkcję rolniczą niezależnie od siebie, na własny rachunek, zaciągającym zobowiązania, dokonującym zakupów, korzystającym z różnego rodzaju praw i obowiązków związanych ze wspomnianą powierzchnią. Dlatego nasza propozycja jest taka, aby oprócz tego ustalonego przed chwilą zapisu art. 12 ust. 4 dopisać do projektu ustawy jeszcze delegację dla ministra rolnictwa upoważniającą go do określenia typów dokumentów, na podstawie których może być badane, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z faktycznym prowadzeniem odrębnych gospodarstw rolnych, czy też z przypadkiem powierzchniowego podziału gospodarstwa na dwie części.

Tak więc – reasumuję – ministerstwo, w trosce o budżet wspólnotowy i zważywszy na ewentualne przyszłe kontrole oraz audyty, będzie dążyć do… Będzie proponować uściślenie tej ustawy, uzupełnienie jej o kwestie umożliwiające ocenę podczas przyznawania numeru identyfikacyjnego, czy nie zaszły okoliczności tworzenia sztucznych warunków w celu otrzymania pomocy. Teraz próbowałam sformułować omawiane kwestie możliwie najogólniej, a w zapisach prawnych, Wysoka Komisjo, można znaleźć to wszystko na pewno lepiej sformułowane niż w mojej wypowiedzi. Dziękuję bardzo…

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Rozumiem, Pani Minister, że proponowałaby pani oprócz omawianego ust. 4 dodać jeszcze delegację ustawową, jako niezbędną, tak?)

Panie Przewodniczący, rozwiązania, które są konieczne właśnie w kontekście wspomnianych interesów finansowych wspólnoty, pozwoliliśmy sobie zawrzeć w propozycji przesłanej do komisji. W szczególności chodzi o propozycję dotyczącą art. 17 omawianej ustawy. Proponujemy mianowicie, aby ust. 1 tego artykułu przyjął brzmienie: „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o wpis do ewidencji producentów, mając na względzie dane, o których mowa w art. 7, oraz biorąc pod uwagę zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu", a ust. 2 – „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, rodzaje dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku o wpis do ewidencji producentów, biorąc pod uwagę zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu". Chodzi tutaj o kwestie techniczne, szczegółowe – nie chcielibyśmy, żeby one były zawarte w ustawie. Wspomniane kwestie będą musiały podlegać negocjacjom z organizacjami rolniczymi i ze związkami branżowymi, po to, aby określić pakiet dokumentów w taki sposób, który ogółowi będzie najbardziej odpowiadał. Ale…

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: …zawrzeć te delegacje w ustawie.)

Chodzi o to, żeby gdy zajdzie wątpliwość, czy w danej sytuacji nie doszło do sztucznego podzielenia… Powiedzmy na przykład, że ktoś ma 300 ha i dokona dwóch wpisów – na brata, na siostrę czy na sąsiada, jako współposiadacza – w celu uzyskania wsparcia finansowego w pełnej wysokości. Tak może być na przykład w przypadku ONW czy rolnictwa ekologicznego. Chodzi o to, że podział może zostać dokonany w celu uzyskania większej pomocy niż przed podziałem.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, w takim razie ja dokonuję autopoprawki co do treści tekstu jednolitego ust. 4, zgodnie z propozycją ministerialną, łącznie z tymi dwiema delegacjami.

Pan eurodeputowany Janusz Wojciechowski zgłaszał się jako pierwszy.

Proszę bardzo.

Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący, chciałbym przede wszystkim podziękować za omawianą tu inicjatywę. Sam zresztą zajmowałem się tym problemem, kiedy przyjmowane były kolejne raporty dotyczące wspólnej polityki rolnej, podnosiłem wówczas tę kwestię, właśnie w kontekście małżonków. Kierowałem pytania do Komisji Europejskiej i uzyskiwałem odpowiedzi, że to specyficznie polski problem, nigdzie indziej nie było tak, żeby małżonkowie nie mogli być odrębnymi rolnikami, jeśli tak sobie życzyli i jeżeli tak ułożyli swoje stosunki majątkowe. Polska była do tej pory wyjątkiem w omawianej kwestii i dobrze, że ta dziwna i nieuzasadniona sytuacja jest zmieniana.

A w nawiązaniu do obaw pani minister, to ja bym sugerował jednak, żebyśmy nie byli po raz kolejny – trwa akurat papieski tydzień – bardziej papiescy od papieża i żebyśmy nie martwili się o interesy finansowe wspólnoty bardziej niż sama wspólnota. Wydaje mi się, że to nie za pomocą omawianej tu regulacji powinno się określać, kiedy gospodarstwo jest wspólne, a kiedy nie. Zasady odrębności czy rozdzielności majątkowej są określone w innych przepisach prawa – w prawie rodzinnym czy w prawie cywilnym – i na gruncie tych przepisów określone sytuacje powinny być analizowane. Bo jeżeli stworzymy jakiś kolejny wymóg, kolejne biurokratyczne procedury, mające na celu określanie, czy coś jest czy nie jest współposiadaniem, to pojawi się pole do kolejnych dowolnych interpretacji. Bo im więcej przepisów, im więcej regulacji, tym na ogół więcej również dowolności w ich interpretowaniu. Tak więc wydaje mi się, że nie ma potrzeby wprowadzania wspomnianej regulacji. To, czy ma się do czynienia z jednym gospodarstwem czy z dwoma odrębnymi gospodarstwami, powinno się rozstrzygać na gruncie innych przepisów. Jeżeli agencja będzie miała zastrzeżenia, jeżeli dojdzie do wniosku, że miał miejsce jakiś fikcyjny podział w celu obejścia prawa, to istnieją przepisy stanowiące, że czynności prawne dla pozoru są nieważne, i na gruncie tych właśnie przepisów będzie można wspomniany podział zakwestionować.

Ponadto zwracam jeszcze uwagę na to, że wielkość przedsiębiorstwa ma znaczenie w związku z różnymi środkami unijnymi – a czy gdzieś jeszcze tworzy się takie bariery? Jeżeli małżonkowie prowadzą wspólne przedsiębiorstwo, to wspólnie występują o środki unijne, a jeżeli każde z nich ma osobne przedsiębiorstwo, to każde jest osobnym przedsiębiorcą i występuje o swoje środki tak, jak chce. A w przypadku rolników tworzy się jakieś… Pojawia się jakaś dodatkowa podejrzliwość. Każdy może sobie podzielić przedsiębiorstwo i zrobić z niego dwa i nikt takiej osobie nie patrzy na ręce, czy ona to zrobiła dla pozoru czy z jakiegoś innego powodu. A rolnikom ma się patrzeć. Nie widzę powodu, żeby akurat w stosunku do rolników stosować nadzwyczajne procedury. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Piotr Wach.

Senator Piotr Wach:

Dziękuję bardzo.

Ja z kolei w pełni podzielam stanowisko ministerstwa i przyjmuję wyjaśnienia, które przedstawiła pani minister. I w ramach repliki chciałbym powiedzieć panu Wojciechowskiemu, że tu nie chodzi o byle co, tylko o dopłaty. Gdyby nie chodziło o dopłaty, a więc o to, na co wszyscy w Unii Europejskiej się składają, to właściwie rolnicy mogliby sobie dzielić, jak chcą, nawet po 1 ha – dopóki nie chcieliby dodatkowych pieniędzy i nie robiliby takich zabiegów…

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, że doprecyzowanie, które proponuje pani minister – oczywiście jest to właściwie tylko delegacja do szczegółowego doprecyzowania, na przyszłość – wcale nie wprowadza niejasności, tylko wręcz przeciwnie, zapewni kryteria, na podstawie których da się zbadać, czy dana rozdzielność jest uzasadniona gospodarczo, czy to jest rzeczywista rozdzielność czy nie. A uzasadnienie w omawianym tu przypadku jest takie, że jeżeli Komisja Europejska stwierdza w swoich badaniach nienależytą staranność w związku z dopłatami, to po prostu każe je zwracać. Gdyby nie to, to moglibyśmy sobie dać spokój. Ale my już musieliśmy zwracać dopłaty, a ponieważ ograniczeń będzie więcej niż dotąd, to jeżeli z góry nie zachowamy staranności, ten problem może się tylko pogłębić. W związku z tym jako niezbędną konsekwencję umożliwienia wspomnianego podziału powinniśmy od razu udostępnić narzędzia do badania, czy mamy do czynienia z prawdziwą rozdzielnością. I jestem gotowy wspomnianą poprawkę… Zdaje się, że pan przewodniczący już ją przejął, a jeżeli nie, to ja jestem gotów to zrobić.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo dziękuję za poparcie.

Pan senator… Ale wcześniej zgłaszał się pan senator Matusiewicz. Pan za chwilkę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Ja mam w związku ze wspomnianą poprawką pytanie do legislatorów. W tej wersji, w której pomijamy określenie „małżonków”… Nie mam teraz przed sobą tekstu ustawy. Chciałbym zapytać, jakie są zapisy w art. 12, w ust, 1, 2 i 3, czy tam się pojawia odniesienie do małżonków, czy nie. Bo wprowadzamy nowe określenie, „podmioty będące współposiadaczami gospodarstwa rolnego”. To jest nowe określenie, nawet jeśli chodzi o wykładnię gramatyczną, jako że małżonkowie też byliby zaliczani do tych właśnie podmiotów. Tak więc powinien być albo słowniczek wyrażeń ustawowych, wyjaśniający, co to znaczy „podmiot” w rozumieniu wspomnianej ustawy… A tego nie ma.

Druga kwestia. Wspomniana poprawka brzmiałaby tak: „W przypadku podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu ze współposiadaczy, co do którego współposiadacze wyrazili pisemną zgodę”.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: „Pozostali współposiadacze”.)

Ale, proszę państwa, co będzie w takiej sytuacji, kiedy jeden ze współposiadaczy nie wyrazi zgody? W związku z tym, jeśli tak ma brzmieć przepis, to konieczny byłby zapis, że zgodę wyrazi większość współposiadaczy. Bo decyduje większość współposiadaczy, większość współwłaścicieli – na zasadzie analogii do przepisu o współwłasności. W innym przypadku stworzymy zapis, który w praktyce będzie budził wątpliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Albo też będzie przedłużał całe postępowanie, bo trzeba będzie wystąpić do sądu o uzyskanie zgody zastępczej itd. Tak że ta uwaga o większości współposiadaczy jest bardzo słuszna. Bo to zamyka dyskusję.

Pan europoseł Wojciechowski. Proszę bardzo.

Poseł do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:

Dziękuję bardzo.

Ja też w pełni popieram uwagę pana senatora Matusiewicza. Myślę, że problem bierze się z tego jednak trochę sztucznego… Tu rzeczywiście może być trochę problemów, bo dość sztucznie łączy się w jednej regulacji małżeńską wspólność majątkową, która jest odrębną, ugruntowaną instytucją prawa rodzinnego i cywilnego… Małżeńska wspólność ustawowa, która jest… Albo małżonkowie mają wspólność, albo mają rozdzielność. I to jest instytucja, która nie powinna być rozstrzygana… I właściwie do tego odnosiły się moje uwagi w stosunku do propozycji pani minister. Nie może być tak, żeby rozporządzenie wykonawcze, akt wykonawczy rozstrzygał, czy jest wspólność majątkowa, czy jej nie ma.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

No ale do tego to wszystko się sprowadza. W przypadku tak zwanego współposiadania sytuacja jest trochę inna. Ale jeżeli małżonkowie w którymś momencie decydują: „dobrze, nie prowadzimy jednego gospodarstwa, dzielimy nasze gospodarstwo na dwie części, to jest twoje, to jest moje”, to jest to ich święte prawo. I żadne dokumenty, żadne rozporządzenie nie mogą określać, kiedy to rozdzielenie będzie ważne, a kiedy nie. Małżonkowie idą do notariusza, sporządzają umowę notarialną, rozdzielają majątek i nikomu nic do tego. To jest ich prawo. Tak więc obwarowywanie teraz tego wszystkiego jakimiś dodatkowymi dokumentami, decydowanie, że to urzędnik w agencji będzie rozstrzygał, czy coś jest odrębną własnością majątkową czy nie… No nie może tak być. Tutaj chodzi o prawo własności, konstytucyjne prawo. Małżonkowie mają prawo własności i mogą je rozdzielić tak, jak uważają. Tak więc obawiam się, że teraz niekonstytucyjna będzie z kolei ta biurokracja, którą chcecie państwo stworzyć, bo naruszy ona prawo małżonków do dysponowania swoim majątkiem. I o to mi chodziło. A sytuacja ze współposiadaczami jest trochę bardziej skomplikowana i nie wiem, czy dobrym rozwiązaniem jest regulowanie tego wszystkiego w jednym przepisie. Trzeba by było chyba rzeczywiście się nad tym głębiej zastanowić. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Oczywiście rozumiem argumenty prawne. Bo istotą… Rzeczywiście, nawet jeśli jest wspólność majątkowa, to można ją znieść i w czasie trwania małżeństwa dokonać podziału majątku i stworzyć… Jak rozumiem, w takiej sytuacji tworzą się dwa gospodarstwa.

Bardzo proszę panią minister o wyjaśnienie tych kwestii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zofia Szalczyk:

Najpierw wyjaśnienie kierowane do pana europosła: w swojej wypowiedzi byłam, jak sądzę, nieprecyzyjna. Chodziło mi o to, że chcemy dla ministra delegacji do określania, na podstawie jakich dokumentów będzie przeprowadzana ocena w zakresie prowadzenia odrębnego gospodarstwa – podkreślam, nie ma tu mowy o własności, tylko o prowadzeniu odrębnego gospodarstwa. Bo pomoc przyznawana jest na gospodarstwo.

Tak więc… Pan poseł był uprzejmy mówić, że wystarczy rozdzielność majątkowa i akt notarialny – no i właśnie wystarczyłoby przedłożyć ten akt notarialny i nic więcej. Tutaj nie chodzi o jakieś szczególne komplikowanie sprawy, tylko o zgromadzenie dowodów na to, że chodzi o dwa odrębne gospodarstwa, prowadzone na odrębne ryzyko dwóch różnych osób. Wciąż mówimy o gospodarstwach.

I jest jeszcze jedna bardzo ważna kwestia, nie bagatelizowałabym jej. Gdybyśmy mieli powiedzieć – odnoszę się teraz do pierwszej części wypowiedzi pana posła – „nie bądźmy tacy święci, niech Unia nam wykaże, że coś jest źle zrobione", to jako osoba w pełni odpowiedzialna za finanse publiczne bardzo bym się bała takiego działania. Dlaczego? Dlatego, że jak Unia coś takiego wykaże, to pierwszą konsekwencją będzie konieczność zwrotu pieniędzy wraz z odsetkami przez osobę, która w sposób nieuprawniony pobrała pomoc. A drugą konsekwencją będą sankcje dla państwa członkowskiego w postaci kary za niewłaściwe stosowanie przepisów europejskich. Ale najbardziej dotkliwe – wiem to, proszę państwa, z mojej praktyki w agencji restrukturyzacji, gdzie pracowałam naprawdę wiele lat – jest to, że beneficjent musi po upływie iluś lat zwracać pomoc wraz z odsetkami ustalanymi tak jak w przypadku prawa podatkowego. To jest bardzo dotkliwe finansowo. Tak więc kiedy konstruuje się przepisy, trzeba mieć na względzie również samego beneficjenta, a nie tylko realizację prawa unijnego, które mamy obowiązek stosować. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jak rozumiem, Pani Minister – pytam, bo są w tym zakresie wątpliwości – były przypadki, kiedy współposiadacze zgłaszali się po dopłaty do całości gospodarstwa, tak? To znaczy, załóżmy, trzech współposiadaczy trzystuhektarowego gospodarstwa zgłaszało 300 ha, a nie po 100 ha.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zofia Szalczyk:

Dzieją się takie rzeczy i dopóki nie zostanie to w jakiś sposób wykazane, a najczęściej się dzieje to… (*wypowiedź poza mikrofonem*) …agencja poweźmie informację o takiej sytuacji, to wtedy musi wszcząć postępowanie z urzędu. I ono czasem – nie zawsze, ale czasem – niestety kończy się dotkliwie dla beneficjenta. Tak więc na omawianą tu kwestię trzeba jednak patrzeć całościowo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę Biuro Legislacyjne o wyjaśnienie wątpliwości, na które wskazał pan senator Matusiewicz.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Ja proponuję zajrzeć do pierwotnej wersji projektu senackiego – on pierwotnie sprowadzał się w zasadzie do dodania dwóch słów. Do tej pory było tak: „W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami". I konsekwencją wspomnianego przepisu – tak był on stosowany – było to, że w przypadku małżonków zawsze nadawało się jeden numer, niezależnie od tego, czy byli oni współposiadaczami czy nie, a w przypadku pozostałych podmiotów – tylko jeżeli byli współposiadaczami. A my, ze względu na wyrok Trybunału, który stwierdził, że małżonkowie też powinni mieć szansę uzyskania osobnych numerów, jeśli nie są współposiadaczami, zaproponowaliśmy dodanie słów „będących współposiadaczami". A ponieważ ministerstwo słusznie zwróciło uwagę na to, że w kontekście zapisu o takim kształcie małżonkowie i współposiadacze niczym się nie różnią, to wykreślamy małżonków. Tak więc propozycja ministerstwa, którą senatorowie proponują tutaj przyjąć, jest zbieżna z tym, co my pierwotnie zaproponowaliśmy.

Druga kwestia dotyczyła definicji podmiotów będących współposiadaczami. W ustawie…

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Przepraszam, jeszcze ta większość, o której mówił tutaj…)

Tak, właśnie do tego nawiązuję. Jeśli chodzi o podmioty będące współposiadaczami, to w ustawie nie ma definicji, dlatego że „współposiadacz" to pojęcie cywilnoprawne i należy je rozumieć dokładnie tak samo jak w prawie cywilnym.

(*Senator Andrzej Matusiewicz*: Przepraszam, ale mi chodziło o definicję podmiotu. Bo jeżeli chodzi o współposiadanie, to zgadza się, to jest w art. 344 i 346 kodeksu cywilnego.)

W art. 3 ustawy, w którym mowa jest o tym, co oznaczają użyte w ustawie określenia, w pkcie 3 można przeczytać, że producent oznacza, cytuję: „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą – i teraz lit. a – posiadaczem gospodarstwa rolnego". Tak więc słowo „podmiot" jest takim raczej dodatkiem językowym, ono nic nowego tu nie wnosi. Można by jakoś kombinować i napisać „w przypadku współposiadaczy gospodarstwa rolnego" – takiego określenia też można by pewnie użyć, może by się dało. Ale ja nie widzę istotnej różnicy.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Jedna z wersji propozycji, które zostały przesłane, nie zawiera – jak kolega mi tu podpowiada – określenia „podmiot". I moim zdaniem nie ma w tym przypadku jakiejś różnicy, jeżeli chodzi o konsekwencje. A jeśli chodzi o…

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie, naszym zdaniem nie ma tu dużej różnicy.

A jeśli chodzi o kwestię podejmowania decyzji przez większość, to sama ustawa nie zawiera takiego rozwiązania. Ale ja przypuszczam, że problem może polegać na tym, że… Jak wiadomo, współposiadacze – i w tej kwestii wszyscy się zgadzają – nie mogą wystąpić o osobne numery, dopóki są współposiadaczami, niezależnie od tego, czy należy ich postrzegać jako współwłaścicieli, czy chodzi o jakiś inny rodzaj władania. Bo posiadanie jest taką konstrukcją, w której mieści się wiele rodzajów cywilnoprawnej własności czy innych praw rzeczowych, tak więc ustawa w to nie wnika. W każdym razie jeśli małżonkowie wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, to mogą mieć tylko jeden numer, taka jest zasada. To samo dotyczy innych podmiotów. A jeśli małżonkowie czy inni współposiadacze faktycznie prowadzą osobne gospodarstwa, to mają prawo – tak uznał Trybunał – do osobnych numerów. I ta ustawa ma im to umożliwić.

A jeśli chodzi już konkretnie o odpowiedź na pytanie, kto będzie rozstrzygał spór między współposiadaczami, jeśli nie wszyscy chcą udzielić zgody… No, ja podejrzewam, że jeśli zależy im na płatnościach, to się dogadają. Nie dogadają się wtedy, kiedy część współposiadaczy będzie sądziła, że inny współposiadacz chce ich oszukać. Tak więc, jak sądzę, w ich interesie jest dogadanie się. A jeśli by się nie dogadali, to pewnie musielibyśmy szukać rozwiązania w kontekście prawa cywilnego. A w omawianej tu ustawie, jeśli dobrze kojarzę, odpowiedzi na przywołane pytanie nie ma. Tak bym odpowiedział.

Jeśli chodzi z kolei o propozycję poprawki dotyczącą dokumentów, które powinien określić minister, tak żeby stosowne organy mogły na ich podstawie ocenić, czy konkretne osoby faktycznie prowadzą gospodarstwo odrębnie czy razem, to propozycja jest merytorycznie słuszna, my też się nad tym zastanawialiśmy, ale mieliśmy pewien kłopot, jako że to, co zaproponowały zarówno agencja, jak i ministerstwo – czy to w postaci jednego, czy dwóch ustępów, między tymi propozycjami nie ma dużej różnicy – jest odesłaniem dość ryzykownym. W tym sensie, że ustawodawca mówi: „minister sobie określi dokumenty, my nie precyzujemy, jakie". I minister może nawymyślać takie dokumenty, że wnioskodawcy nie będą w stanie spełnić warunków.

Mało tego, mogą przecież zaistnieć faktyczne sytuacje posiadania osobnego, które nie będzie łączyło się z żadną dokumentacją. Ja powiem: „nie mam żadnych rachunków dowodzących, że osobno prowadzę gospodarstwo – a prowadzę – mam na to świadków, ale rachunków nie mam". Nie ma przecież obowiązku zbierania rachunków, ustawodawca nie wprowadza takiego obowiązku. I może być tak, że każde z małżonków przyjdzie osobno, przedstawią wnioski o nadanie numeru, ale żadnych dokumentów mieć nie będą. A w przepisie mówi się: „jak nie masz odpowiednich dokumentów, to niestety nie masz prawa do osobnego numeru". Tak więc jest takie właśnie ryzyko.

Jeśli ustawodawca chce wprowadzić jakiś wymóg posiadania dokumentów, to powinien sam w ustawie wyraźnie określić, jakie to mają być dokumenty, a nie zostawiać to zadanie ministrowi. To rzadko spotykana sytuacja, jeśli w ogóle spotykana. Ja nie kojarzę żadnego przykładu upoważnienia ustawowego, w którym ustawodawca pozwalałby ministrowi dowolnie określić rodzaje dokumentów, jakie ktoś ma przedstawić, żeby skorzystać z jakiegoś uprawnienia finansowego. Bo przecież niedostarczenie wspomnianych dokumentów oznacza, że dana osoba nie spełnia określonych warunków.

Ryzyko polega też na tym, że nadal jest to konstrukcja materialno-techniczna, a nie ma tu decyzji administracyjnych, tak więc trudno powiązać charakter wspomnianych dokumentów i ich ocenę z tym, czy ktoś dostanie numer czy nie. Bo załóżmy, że jest jakaś dokumentacja – ale zdaniem kogo ona ma być wystarczającą? Zdaniem organów agencji? Ustawa na to pytanie nie odpowiada.

Tak więc idea jest słuszna, ale my, jako Biuro Legislacyjne, nie jesteśmy w stanie zaproponować, jak poprawić propozycję ministerstwa, tak żeby to wszystko nie spotkało się potem z zastrzeżeniem natury konstytucyjnej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pani Minister, może zanim udzielę pani głosu, to – idę teraz tokiem rozumowania Biura Legislacyjnego – może byśmy rozważyli odroczenie dzisiejszego posiedzenia, właśnie w celu wypracowania omawianej propozycji delegacji, ale już w sprecyzowanej formie. Czy tak by…

Pani Minister, bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zofia Szalczyk:

Jak najbardziej jesteśmy gotowi do wspólnej pracy nad nadaniem zapisowi takiego kształtu, który najlepiej będzie służył celowi…

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak więc odroczmy nasze posiedzenie aż do kolejnego posiedzenia Senatu. Ono odbędzie się dopiero za trzy tygodnie, tak więc będzie wystarczająco dużo czasu, żeby dopracować kwestię wspomnianej delegacji. Tak?

Tak więc odraczamy nasze posiedzenie.

Dziękuję gościom i państwu senatorom za przybycie.

Zamykam dzisiejsze posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 03)

Kancelaria Senatu
Opracowanie:
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów
Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii