



**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Tadeusz Chrzan  
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski  
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Mirosław Czapla  
POWIAT MALBORSKI  
Jarosław Dudkowiak  
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak  
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka  
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Połępa  
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak  
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski  
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki  
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Zdzisław Brezdeń  
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHELIŃSKI

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/263/21

Warszawa, 27 września 2021 roku

Szanowny Pan

**Robert Telus**

Przewodniczący

Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Sejm RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z zaplanowanym na 28 września 2021 r. posiedzeniem sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którego przedmiotem będzie pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk nr 1567, Sejm IX kadencji) – niniejszym przedstawiam opinię Związku Powiatów Polskich do tego projektu.

**1. Uwaga ogólna**

Związek Powiatów Polskich konsekwentnie, od wielu lat, apeluje o przeprowadzenie kompleksowej reformy systemu ochrony gruntów rolnych w naszym kraju – co najmniej poprzez głęboką nowelizację ustawy, a docelowo poprzez opracowanie zupełnie nowego aktu regulującego tę materię. Obecnie obowiązująca ustawa pochodzi z roku 1995, a jej konstrukcja była oparta o ustawę z 1982 roku. W związku z tym od strony samej konstrukcji aktu budzi ona wątpliwości konstytucyjne, nie mówiąc już o problemach natury merytorycznej. Rozumiemy punktowy charakter procedowanej nowelizacji, niemniej chcemy w tym momencie po raz kolejny zwrócić uwagę na to, że obowiązująca ustawa wywołuje zbyt dużo wątpliwości interpretacyjnych, co szkodzi zarówno ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i procesowi inwestycyjnemu. W tym momencie warto zauważyć też, że Minister-Członek Rady Ministrów Michał Cieslak podjął na początku bieżącego roku inicjatywę zmierzającą do opracowania nowelizacji ustawy – ZPP w odpowiedzi przekazał na ręce Pana Ministra zestawienie kilkunastu najważniejszych naszym zdaniem problemów do rozwiązania w ramach interwencji legislacyjnej.

2. Art. 1 pkt 1 projektu – w zakresie dodawanego do art. 4 punktu 31, definiującego „zabudowę zagrodową”

Projektowany przepis zakłada, że zabudowę zagrodową tworzą budynki, które są m.in. położone w tej samej miejscowości lub innej miejscowości, ale położonej w bezpośrednim sąsiedztwie tej miejscowości. Można powiedzieć, że taka definicja wpisuje się w dotychczasowy „styl” ustawy o ochronie gruntów, który jest źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych. Czym bowiem różni się „sąsiednia miejscowość” od „miejscowości [...] położonej w bezpośrednim sąsiedztwie”?

Rozumiemy trudności w jasnym określeniu tej kwestii np. poprzez odległość wyrażoną w kilometrach, niemniej warto raz jeszcze pochylić się nad tą problematyką.

3. Art. 1 pkt 2 projektu – w zakresie dodawanego do art. 12 ustępu 1a, regulującego zwolnienie z obowiązku wyłączenia gruntu z produkcji

Proponowany przepis sprawia wrażenie, jakby zabrakło w nim fragmentu oddającego cel całej projektowanej ustawy, wyrażony w pierwszym akapicie uzasadnienia, tj. uproszczenie procedury w zakresie podejmowania działalności nierolniczej na gruntach rolnych. Brakuje w nim bowiem wskazania, że okolicznością zwalniającą z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych jest prowadzenie działalności nierolniczej – a nie np. zamieszkiwanie w danym budynku.

Ponadto z uzasadnienia do projektu wynika jakoby projekt wyłączał obowiązek uzyskania decyzji zmieniającej przeznaczenie gruntu – jednak taki skutek nie wynika z projektowanych przepisów. Samo wyłączenie stosowania obowiązku zmiany przeznaczenia w planie miejscowym to za mało. Potrzebne byłoby wyłączenie stosowania art. 11 ustawy o ochronie gruntów, regulującego tzw. decyzje wyłączeniowe. Jeżeli zaś ich wyłączenie nie było celem projektodawców, to warto byłoby tę kwestię przesądzić w toku prac Komisji – tak, aby uzasadnienie nie wzbudzało wątpliwości wśród osób czytających jego treść.

4. Art. 1 pkt 2 projektu – w zakresie dodawanego do art. 12 ustępu 1c, regulującego powiadamianie starosty o zamiarze rozpoczęcia działalności nierolniczej w budynku objętym zabudową zagrodową

Samo powiadomienie starosty o zamiarze podjęcia działalności nierolniczej w budynku objętym zabudową zagrodową to za mało. Jeżeli bowiem zawiadamiający nie spełni wymogów określonych w projektowanym art. 12 ust. 1a, to starosta powinien mieć kompetencję do wniesienia sprzeciwu – analogicznie do zgłoszenia na gruncie ustawy – Prawo budowlane. Należy zakładać, że w razie niespełnienia wymogów można byłoby stosować art. 28 ust. 1 ustawy, czyli przepis sankcyjny, niemniej takie „reaktywne” działanie administracji może być niezrozumiałe dla obywateli, którzy dzięki projektowanej ustawie mają uzyskać określone „uproszczenie”.

5. Art. 1 pkt 3 projektu – w zakresie dodawanego art. 29a, regulującego karę pieniężną za niedokonanie powiadomienia starosty o zamiarze rozpoczęcia działalności nierolniczej w budynku objętym zabudową zagrodową

Po pierwsze rodzi się pytanie o to, jaka będzie relacja projektowanego art. 29a do ogólnego przepisu sankcyjnego, czyli do art. 28 ustawy o ochronie gruntów? Po drugie, warto rozważyć wyłączenie stosowania w odniesieniu do przedmiotowych kar przepisów działu IVa ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i wprowadzenie odrębnej regulacji w ramach dodawanego art. 29a np. w zakresie przesłanek nakładania kar pieniężnych. Brak takiego rozwiązania spowoduje zastosowanie do nakładania kar art. 189a i następne Kodeksu postępowania administracyjnego, co w konsekwencji może spowodować ich iluzoryczność. Przepisy Kodeksu są interpretowane przez sądy administracyjne bardzo przychylnie dla stron, co powoduje, że w wielu przypadkach nawet administracyjne kary pieniężne funkcjonujące jeszcze przed dodaniem działu IVa do Kodeksu stają się trudne do nałożenia.

Równocześnie chcemy docenić fakt uznania środków finansowych pochodzących z kar pieniężnych za dochody samorządów powiatów. W naszej ocenie powinien to być przyczynek do dyskusji na temat nowego systemu dystrybucji wpływów z tytułu należności i opłat, gdyż w chwili obecnej z jednej strony to starostowie wydają szereg decyzji na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych, a z drugiej dochody z tytułu należności i opłat jakkolwiek nie zasilają budżetów powiatów.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich



Andrzej Płonka