



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych
(druk nr 572)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Na wstępie należy zauważyć, że na mocy art. 5b ustawy nowelizowanej, przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast. Oznacza to, że również rozwiązania proponowane w ustawie nowelizującej będą się odnosić do gruntów rolnych położonych tylko poza granicami administracyjnymi miast oraz do wszystkich gruntów leśnych.

Opiniowana ustawa, po pierwsze, uniezależnia należności za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych od ceny żyta, określając je kwotowo. Ustawodawca określając wysokość należności zastosował metodę, polegającą na przeliczeniu należności wyrażonej w wartości odpowiedniej ilości żyta, po kursie 582, 90 zł/t, wyznaczonym ceną żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2007 r., określoną w sprawozdaniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Już na etapie prac nad projektem ustawy znany był komunikat Prezesa GUS, określający cenę żyta za pierwsze trzy kwartały 2008 r. (558,00 zł/t). W ten sposób ustawodawca – działając oczywiście w ramach przysługującej mu swobody stanowienia prawa – wybrał wariant mniej korzystny dla osób ubiegających się o odrolnienie gruntu.

Po drugie, dodanie ust. 17 do art. 12 ustawy nowelizowanej zwiększa katalog inwestycji, które mogą uzasadniać umorzenie należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie w dniu 1 stycznia 2010 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 42. posiedzeniu w dniu 22 maja 2009 r. w oparciu o przedłożenie Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (druk nr 721).

Po pierwszym czytaniu Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa skreśliła z projektu przepis o corocznej indeksacji kwot opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej (art. 1 pkt 4, art. 22b projektu ustawy), przepis nakładający obowiązek rekultywacji niektórych kategorii gruntów (art. 1 pkt 2 lit. e, ust. 18 projektu ustawy) oraz zmieniła dzień wejścia w życie ustawy na 1 stycznia 2010 r. (art. 3 ustawy).

Przepis art. 12 ust. 17 w brzmieniu zaproponowanym przez komisję "Przyjazne Państwo" rozszerzył, w stosunku do art. 12 ust. 16, katalog inwestycji uzasadniających możliwość umorzenia opłat za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych, ale brak w nim było warunków ograniczających stosowanie tej instytucji do gruntów poniżej 1 ha i do sytuacji gdy nie można było zrealizować inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Odwracało to hierarchię celów użyteczności publicznej, ponieważ według ustawy nowelizującej cele, które do tej pory nie uzasadniały zwolnienia z opłaty za odrolnienie, mogłyby uzasadnić zwolnienie i do tego można byłoby to uczynić przy spełnieniu mniej restrykcyjnych wymagań. Błąd ten naprawił w drugim czytaniu Sejm dodając do ust. 17 te same przesłanki umorzenia należności i opłat, które znajdowały się w ust 16.

III. Uwagi

1) Ustawa nie zmienia sposobu obliczania kwoty opłaty od gruntów leśnych. Można zakładać, że te same względy, które przemawiają za zmianą naliczania wysokości opłaty od gruntów rolnych, powinny uzasadnić analogiczną zmianę w stosunku do opłaty od gruntów leśnych. W uzasadnieniu projektu ustawy, ani podczas prac w komisjach sejmowych nie wskazano, dlaczego pominięto tę kwestię.

2) Przepis art. 12 ust. 17 wskazując inwestycje odsyła do art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.). Tymczasem treścią art. 6 jest wskazanie celów publicznych i jedynie opisy niektórych z nich zawierają działania, które można zakwalifikować jako inwestycje. Inne, jak choćby wymieniona w pkt 9b "ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody", z pewnością inwestycjami nie są. Można domniemywać, że racjonalny

prawodawca zechce w równym stopniu wspierać wszystkie cele publiczne, a nie tylko te, w opisie których da się wskazać działania będące inwestycjami. W toku prac nad tą ustawą nie podnoszono okoliczności uzasadniających obalenie tego domniemania. Dlatego wydaje się celowym uwzględnienie w katalogu inwestycji korzystających z preferencji, wszystkich inwestycji zmierzających do realizacji celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Proponowana poprawka:

- w art. 1 w pkt 2 w lit. e, w ust. 17 po wyrazie "w przypadku inwestycji" dodaje się wyrazy "zmierzającej do osiągnięcia celów".

3) Zamieszczona w art. 12 w ust. 17 przesłanka "charakter użyteczności publicznej" jest odziedziczona po art. 12 ust. 16, będącym pierwowzorem omawianego przepisu. Art. 12 ust. 17 zawiera odesłanie do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który posługuje się pojęciem "cel publiczny". Należy rozważyć, czy wszystkie cele publiczne zasługują na preferencje, czy tylko te, które mają charakter użyteczności publicznej. Uznanie, że wszystkie cele publiczne uzasadniają zwolnienie od opłat lub należności, sprawi że wyrażenie "charakter użyteczności publicznej" stanie się zbędne w treści art. 12 ust. 17. Natomiast, jeżeli intencją ustawodawcy jest ograniczenie stosowania art. 12 ust. 17 do niektórych celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to właściwym byłoby ich enumeratywne wyliczenie.

4) Kolejnym warunkiem zwolnienia z należności lub opłat rocznych jest zaspokojenie przez inwestycję potrzeb lokalnej społeczności. Analiza celów wskazanych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odsyła art. 12 ust. 17 prowadzi do wniosku, że niektóre z nich ze swojej istoty będą służyły zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności tylko w takim zakresie, w jakim służą zaspokojeniu potrzeb społeczności ponadlokalnej (np. budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej – art. 6 pkt 7; ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej – art. 6 pkt 9a; ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody – art. 6 pkt 9b). Jeżeli intencją ustawodawcy jest wyłączenie inwestycji zmierzających do realizacji tych celów ze zwolnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 17, to lepszą techniką byłoby wskazanie wprost, które z tych celów uzasadniają zwolnienie z należności i opłat. Jeżeli zaś intencją ustawodawcy jest zwolnienie z opłat inwestycji

zmierzających do realizacji wszystkich celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (bo zaspokajają w jakimś zakresie potrzeby lokalnej społeczności), to warunek "zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności" stanie się zbędny.

5) Dodanie ust. 17 do art. 12 ustawy nowelizowanej zwiększa katalog inwestycji, które mogą uzasadniać zwolnienie od należności i opłat. Należy podkreślić, że zwolnienie na podstawie art. 12 ust. 17 może dotyczyć tylko gruntów rolnych. Zwolnienie od opłat od gruntów leśnych będzie możliwe tylko na podstawie art. 12 ust. 16. Z uzasadnienia projektu, ani z przebiegu prac w komisjach sejmowych nie wynika powód ustanowienia wyższego standardu ochrony gruntów leśnych.

6) W przepisach przejściowych w art. 2 ust. 1 wprowadzono zasadę, że do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną, przed dniem wejścia w życie ustawy, dotyczącą naliczenia wysokości należności i opłat rocznych, stosuje się przepisy niniejszej ustawy. Konsekwencją przyjętego rozwiązania będzie pogorszenie sytuacji podmiotów, które nie uzyskały wyżej określonych decyzji w dniu wejścia w życie ustawy. Do końca 2009 roku przy naliczaniu należności i opłat rocznych będzie stosowana cena żyta wynosząca 558,00 zł/t. Jeżeli postępowanie w tym przedmiocie nie zakończy się do dnia wejścia w życie ustawy, chociażby ze względu na zwłokę organu wydającego decyzję, wysokość należności lub opłaty będzie wyższa i będzie odpowiadała cenie żyta w wysokości 582, 90 zł/t. W ten sposób zostanie naruszona, szczególnie istotna w prawie regulującym daniny publiczne, zasada bezpieczeństwa prawnego. Aby tego uniknąć właściwym byłaby zmiana przepisów przejściowych, polegająca na dalszym stosowaniu przepisów dotychczasowych w stosunku do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w ust. 1 wyrazy "niniejszej ustawy" zastępuje się wyrazem "dotychczasowe".

Michał Gil

Legislator