

Warszawa, 4 października 2002 r.

**Opinia merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (druk nr 901)**

Oceniany poselski projekt ustawy przewiduje modyfikację kilku przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, która weszła w życie 1 stycznia br.

Należy przypomnieć, że ustawa ta miała na celu zdynamizowanie wyłączenia z produkcji rolniczej najsłabszych gruntów oraz ich zalesianie. Jej efektem powinna być poprawa struktury agrarnej, zwiększenie lesistości oraz wzrost zatrudnienia poza rolnictwem. Instrumentem realizacji ustawy jest system zachęt finansowych polegający m.in. na dostarczaniu właścicielowi gruntu bezpłatnych sadzonek oraz wypłacanie określonego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Jak pokazują pierwsze miesiące obowiązywania ustawy główną przeszkodą w jej realizacji są niewystarczające środki finansowe na zalesienia – liczba chętnych do zalesienia przekroczyła możliwości finansowe państwa. Utrudnienia wynikają również z niedoskonałości prawnych tej ustawy. Wskazane zostały one m.in. w stanowisku rządu przedstawionym do innego poselskiego projektu jej nowelizacji (druk nr 363).

Omawiany tu projekt ustawy odnosi się jednak tylko do stosunkowo wąskiego zakresu spraw regulowanych ustawą. Zostaną one omówione poniżej. Na marginesie trzeba zauważyć, że sposób przedstawienia treści art. 1 nowelizacji jest z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej wadliwy – treść tego artykułu nie została ujęta w odrębne punkty, przez co odwoływanie się do poszczególnych propozycji jest utrudnione.

- Pierwsza propozycja polega na uzupełnieniu art. 3 ust. 1 o warunek uzależniający decyzję o zalesianiu od przeznaczenia gruntu (nie podlega zalesieniu jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest pod publiczne inwestycje o charakterze ponadlokalnym). Propozycja ta zmierza w dobrym kierunku, podkreśla bowiem znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planowaniu zalesień. Mankamentem ustawy jest zbyt słabo akcentowana potrzeba zachowania odpowiedniego ładu przestrzennego. Odwołanie się do planu zagospodarowania przestrzennego jest więc zasadne. Wydaje się jednak, że przepis ten powinien mieć charakter ogólny, bez wskazywania rodzaju inwestycji, tzn. powinien uzależniać uzyskanie pozwolenia na zalesienie gruntu od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także od ustaleń wynikających z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie podejście zabezpieczałoby nie tylko interes inwestycji ponadlokalnych, ale i lokalnych. Ponadto, uzależnienie zgody na zalesianie od miejscowego planu oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania zapewniałoby spójność z ustawą o lasach (art. 14 ust. 3 stanowi, że *grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*).

Wydaje się ponadto, że z punktu widzenia poprawności legislacyjnej zaproponowany przepis nie powinien być kolejnym punktem (tj. pkt 5) w tym ustępie, a stanowić nienumerowany akapit poniżej czteropunktowej listy.

- Kolejna propozycja opisana w projekcie jako zmiana ust. 1 (błędnie, gdyż dotyczy ust. 4) zmierza do zawężenia liczby podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia przewidzianego ustawą. Zmiana polega na zastąpieniu „właściciela gruntu” węższym pojęciowo określeniem „właściciel gospodarstwa rolnego”. Propozycja ta wynika z obaw, o wykupywanie gruntów przez niezwiązane z rolnictwem osoby zainteresowane otrzymaniem ekwiwalentu, a co byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy, w zamyśle którego beneficjentem ustawy powinni być rolnicy. Propozycja ta wydaje się więc słuszna, jednakże oparcie definicji właściciela gospodarstwa rolnego na przepisach ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników naraża ją na zarzut niezgodności z prawem wspólnotowym.

Autorzy projektu proponują również uzupełnić przepis w ust. 4 o zdanie mówiące o tym, że uprawnienie do złożenia wniosku przysługiwać będzie „właścicielowi gruntu, który co

najmniej dwa lata był pracownikiem Państwowego Gospodarstwa Rolnego”. Skutkiem tego jest dalsze zawężenie zakresu podmiotowego ustawy, tj. ograniczenie kręgu jej beneficjentów jedynie do właścicieli gruntu będących w przeszłości (przez co najmniej dwa lata) pracownikami PGR. Oznacza to, że z kręgu osób objętych ustawą wykluczona zostałaby większość rolników indywidualnych. Pomijając zastrzeżenia dotyczące niezgodności z prawem wspólnotowym (omówione w druku nr 901), zaproponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie, przede wszystkim ze względu na zbyt daleko idące zawężenie zakresu podmiotowego ustawy. Trzeba też zauważyć, że podstawowym celem ustawy nie jest pomoc socjalna, jak zdają się sugerować projektodawcy.

- Zmiany w ust. 5 są konsekwencją zmian zaproponowanych w ust. 4
- Propozycja w ust. 7 sprowadza się do skrócenia okresu na podjęcie decyzji przez starostę (z 60 do 30 dni) oraz rezygnacji z konieczności występowania o akceptację przez radę gminy zmiany charakteru użytkowania gruntu z rolnego na leśny. Propozycję tę należy ocenić negatywnie. Trudno uznać kwestię uzgadniania z władzami lokalnymi zmian w użytkowaniu gruntu za – jak twierdzą autorzy projektu – przejaw nadmiernej biurokracji. Sprawy ładu przestrzennego należą do podstawowych zadań gminy, to rada gminy określa politykę przestrzenną gminy. Zawarty w obecnym brzmieniu ust. 7 obowiązek występowania do rady gminy o akceptację przekształcenia funkcji terenu jest pochodną ustawowych uprawnień gminy, których nie powinno się naruszać. Za koniecznością uzgadniania z gminą decyzji starosty przemawia również argumentacja przytoczona powyżej, w odniesieniu do zmian w ust. 1 - akceptacja rady gminy stanowić powinna potwierdzenie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Wątpliwości budzi również propozycja zmian w ust. 8. Autorzy proponują włączenie do istniejącego przepisu sformułowania, zgodnie z którym prawo zalesienia gruntów miałyby przysługiwać, w pierwszej kolejności, osobom, których „podstawowym źródłem utrzymania jest praca w gospodarstwie rolnym”. Po pierwsze tak sformułowany przepis stoi w sprzeczności z przepisem w ust. 7, który określa kryteria rozpatrywania wniosków. Wprowadzenie wyjątków od przyjętej tam zasady (tj. kolejności wpływu wniosków) wymagałoby wprowadzenia zastrzeżenia do ust. 7. Po drugie, propozycja jest sprzeczna z trybem wydawania decyzji. Starosta rozpatruje wnioski i wydaje decyzje w sposób ciągły, aż do wyczerpania rocznego limitu zalesienia. Rozpoczynając wydawanie pozwoleń nie

jest w stanie przewidzieć, czy roczny limit zostanie przekroczony czy nie. Powstaje pytanie co zrobić z wydanymi już decyzjami gdy okaże się, że limit został przekroczony? Trzeba pamiętać, że projektodawcy zakładają (zmiana w ust. 4), iż podmiotem objętym ustawą będą właściciele gospodarstwa rolnego. Jak w takim razie wyodrębnić tych, dla których „podstawowym źródłem utrzymania jest praca w gospodarstwie rolnym”? Z uwagi na powyższe wątpliwości propozycję w tym punkcie należy ocenić negatywnie.

- Propozycję zmiany w art. 7 ust. 9 należy uznać za bezzasadną. Ustawa określa wysokość ekwiwalentu za 1 ha gruntu oraz sytuacje, w których ekwiwalent może ulec podwyższeniu. Nie przewiduje jednak możliwości obniżenia ekwiwalentu. Sytuacje, o których wspominają projektodawcy w uzasadnieniu, polegające na obniżaniu wysokości ekwiwalentu, stanowią naruszenie przepisów ustawy. Decyzje administracyjne zawierające takie naruszenie podlegają procedurom odwoławczym przewidzianym w odrębnych przepisach.

Ogólnie rzecz biorąc, przedłożony projekt ustawy budzi wiele zastrzeżeń, które zostały omówione powyżej. Należy stwierdzić, że w swej obecnej postaci przedstawione propozycje zmian legislacyjnych są trudne do zaakceptowania.

*Sporządził: Mirosław Gwiazdowicz*