



**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Artur Adamski  
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk  
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz  
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek  
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń  
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski  
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski  
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański  
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Artur Maruszczak  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**CZŁONKOWIE**

Piotr Babicki  
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon  
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński  
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec  
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A 0531/219/26

Warszawa, 29 czerwca 2026 roku

Szanowny Pan

**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 24 czerwca 2026 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy – o wsparciu finansowym zakupu nawozów (RPW/20817/2026), niniejszym na wstępie pragniemy podkreślić, iż doceniamy wszelkie działania zmierzające do wsparcia producentów rolnych oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Jednocześnie jednak, zdaniem Związku Powiatów Polskich, poszczególne propozycje regulacji zawarte w projekcie mogą budzić wątpliwości interpretacyjne i prawne, czego omówienie zostanie przedstawione w dalszej części wyводу. Ponadto, uzasadniony niepokój budzi również brak oszacowania stosownych kalkulacji w odniesieniu do kosztów obsługi przez gminy nowo nakładanego zadania.

**1) Uwaga ogólna**

Postuluje się o zapewnienie stosownego finansowania kosztów obsługi nowego zadania przez jednostki samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem jego źródła, a także o uzupełnienie uzasadnienia oraz DSR projektu o rzetelną kalkulację kosztów finansowych, administracyjnych i kadrowych związanych z realizacją tego zadania.

Projektodawca zarówno w uzasadnieniu, jak i w pkt 6 DSR deklaruje, że „projekt ustawy nie powoduje skutków finansowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego”. Twierdzenie to nie odpowiada rzeczywistej treści projektowanych przepisów. Zgodnie bowiem z treścią z art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 projektu, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) przyjmuje wnioski, weryfikuje załączone faktury, prowadzi postępowanie i wydaje decyzję w sztywnym terminie 30 dni, a następnie wypłaca środki i prowadzi ewentualne postępowania w sprawie zwrotu kwot pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (na podstawie art. 5). Realizacja tych czynności, z uwagi na jej masowy i powtarzalny

charakter, wiąże się z wymiernym obciążeniem organizacyjnym i finansowym gmin (zaangażowanie kadr, czynności sprawdzające i weryfikacyjne, koszty korespondencji i obsługi postępowań, w tym odwoławczych i windykacyjnych).

Tymczasem projekt w art. 4 przewiduje wyłącznie dotację celową na realizację samego zadania, tj. na wypłatę zwrotu producentom rolnym, nie przewidując odrębnych środków na pokrycie kosztów obsługi administracyjnej tego zadania po stronie gmin. Skoro finansowanie świadczenia pochodzi w całości z budżetu państwa, zadanie ma charakter zlecony z zakresu administracji rządowej, co oznacza, iż musi towarzyszyć mu zapewnienie środków na jego wykonanie, w tym na koszty obsługi.

Mając na uwadze powyższe, niniejszym wnosimy o:

- wprowadzenie do projektu przepisu przewidującego, że dotacja celowa obejmuje również koszty obsługi zadania ponoszone przez gminy, ze wskazaniem sposobu ich ustalania;
- uzupełnienie uzasadnienia oraz DSR o kalkulację przewidywanych kosztów obsługi zadania po stronie JST oraz o jednoznaczne wskazanie źródła ich finansowania;
- w razie podtrzymania tezy o braku skutków finansowych dla JST – o jej rzetelne wykazanie.

Brak tych elementów oznacza w praktyce przerzucenie kosztów realizacji zadania zleconego na budżety gmin, co jest nie do zaakceptowania.

## **2) Art. 1 ust. 2 projektu ustawy**

Postuluje się uzupełnienie projektu o przepis regulujący sytuację, w której gospodarstwo rolne stanowi przedmiot współwłasności lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, w sposób przesądzający, że zwrot wydatków na zakup nawozów przysługuje jednokrotnie względem danego gospodarstwa rolnego.

Projekt nie zawiera reguły rozstrzygającej, w jaki sposób ustala się zwrot w odniesieniu do gospodarstwa rolnego będącego przedmiotem współwłasności lub znajdującego się w posiadaniu więcej niż jednego podmiotu. Brak wskazanych regulacji rodzi ryzyko wielokrotnego przyznania dopłaty względem tego samego gospodarstwa – odrębnie na rzecz każdego ze współwłaścicieli (posiadaczy) – co prowadziłyby do nieuzasadnionego zwielokrotnienia wsparcia i wydatku budżetowego względem jednej jednostki produkcyjnej, a w konsekwencji do dublowania wypłat za ten sam areał i ten sam tonaż nawozu.

W ocenie ZPP ograniczenie powinno być skonstruowane w odniesieniu do gospodarstwa rolnego, a nie do poszczególnych współwłaścicieli (posiadaczy). Wzorca takiego rozwiązania dostarcza sama ustawa o podatku rolnym, która w art. 3 ust. 6 (względem gruntów stanowiących współwłasność lub znajdujących się w posiadaniu wielu podmiotów, jeżeli stanowią one gospodarstwo rolne) odstępuje od solidarnego rozproszenia obowiązku na wszystkich współuprawnionych i koncentruje obowiązek podatkowy na tej osobie będącej współwłaścicielem (posiadaczem), która prowadzi gospodarstwo w całości. Analogiczne

rozwiązanie należy przyjąć po stronie świadczenia, tj. dopłata powinna przysługiwać jednokrotnie względem danego gospodarstwa rolnego, niezależnie od liczby podmiotów, którym przysługuje do niego tytuł. Rozwiązanie to zapobiega dublowaniu wypłat oraz porządkuje weryfikację po stronie organu wypłacającego, przesądzając zarazem, któremu ze współuprawnionych zwrot przysługuje.

### **3) Art. 1 ust. 3 projektu ustawy**

Postuluje się uzupełnienie projektu o mechanizm limitujący wysokość zwrotu wydatków na zakup nawozów, w szczególności poprzez powiązanie ilości nawozu objętej zwrotem z powierzchnią gospodarstwa rolnego, a także rozważenie wprowadzenia ograniczenia w odniesieniu do danego beneficjenta lub gospodarstwa na rok kalendarzowy.

Projektowany przepis określa jedynie zwrot wydatków na zakup nawozów w kwocie 1000 zł do zakupionej tony nawozu. Projektodawcy nie przewidzieli przy tym jednak jakiegokolwiek ograniczenia w przedmiotowym zakresie, chociażby w postaci limitu na beneficjenta lub gospodarstwo, limitu na hektar, limitu rocznego, czy też górnej granicy łącznych wydatków programu. Brak powiązania ilości nawozu objętej zwrotem z powierzchnią gospodarstwa rolnego oznacza, że wysokość wsparcia jest całkowicie oderwana od skali rzeczywistej produkcji rolnej i realnego zapotrzebowania danego gospodarstwa na nawóz. Rodzi to istotne ryzyko nadużyć, a w szczególności fakturowania ilości nawozu nieadekwatnych do areалу oraz jego nabywania wyłącznie w celu uzyskania zwrotu, nie zaś na potrzeby własnej produkcji. Tak skonstruowany mechanizm nie zawiera żadnego instrumentu pozwalającego organowi wypłacającemu zweryfikować, czy wnioskowana ilość pozostaje w racjonalnej relacji do prowadzonego gospodarstwa, co dodatkowo obciąża gminy ryzykiem wypłat nienależnych i koniecznością późniejszego dochodzenia ich zwrotu w trybie art. 5 projektu generowania dalszych kosztów z tym związanych. Wprowadzenie tych ograniczeń jest niezbędne zarówno dla zachowania kontroli nad wydatkami budżetowymi, jak i dla ograniczenia ryzyka nadużyć oraz odciążenia organów gmin w procesie weryfikacji wniosków.

### **4) Art. 2 ust. 2 projektu ustawy**

Postuluje się o ponowne przemyślenie i zredagowanie propozycji przepisów dot. procedury wydawania decyzji o zwrocie wydatków na zakup nawozów. Przede wszystkim należy dokonać rewizji trzydziestodniowego terminu na wydanie decyzji poprzez wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego jego przedłużenie w sprawach wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a nadto o jednoznaczne wskazanie trybu proceduralnego, według którego prowadzone jest postępowanie w sprawie zwrotu wydatków na zakup nawozów.

Projektowany art. 2 ust. 2 stanowi, że decyzję wydaje się w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Termin ten ma charakter sztywny i nie przewiduje jakiegokolwiek mechanizmu jego przedłużenia. Tymczasem na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) miałyby jednocześnie spoczywać obowiązek weryfikacji wniosku oraz załączonych do niego faktur, co w połączeniu z przewidywanym masowym składaniem wniosków osób

uprawnionych, których krąg jest szeroki, może okazać się niemożliwe do realizacji w zakładanym okresie. Termin ten nie uwzględnia również obciążenia administracyjnego związanego z obsługą spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w szczególności w razie powzięcia przez organ wątpliwości co do autentyczności lub prawidłowości przedłożonych faktur albo co do statusu wnioskodawcy jako podmiotu uprawnionego. W takich sytuacjach sztywny termin 30-dniowy może w praktyce wymuszać na organie wydawanie decyzji bez należytego wyjaśnienia stanu faktycznego, co jest nie do pogodzenia z zasadami prawidłowo prowadzonego postępowania i zwiększa ryzyko wypłat nienależnych.

Odrębnym, nierozstrzygniętym zagadnieniem jest tryb proceduralny prowadzenia postępowania. Projekt nie wskazuje, czy stosuje się do niego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy Ordynacji podatkowej, co ma znaczenie fundamentalne, gdyż determinuje całość reżimu proceduralnego – zasady postępowania dowodowego, sposób obliczania terminu na załatwienie sprawy oraz środki zaskarżenia przysługujące stronie. Pozostawienie tej kwestii otwartej, przy świadczeniu wypłacanym przez wszystkie gminy w kraju, doprowadzi do rozbieżnej praktyki oraz niepewności co do uprawnień procesowych wnioskodawców.

#### **5) Art. 5 ust. 1 i 2 projektu ustawy**

Postuluje się o doprecyzowanie regulacji poprzez zastąpienie ogólnego odesłania do całego działu III Ordynacji podatkowej precyzyjnym wskazaniem konkretnych przepisów znajdujących zastosowanie względem należności wraz z odsetkami od zaległości z tytułu pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości zwrotu wydatku na zakup nawozów.

Konstrukcja przedmiotowego przepisu budzi szereg zasadniczych zastrzeżeń. Przede wszystkim, odesłanie do działu III Ordynacji podatkowej jest zbyt ogólne, gdyż obejmuje on przepisy art. 21–119, regulujące m.in. powstawanie zobowiązań podatkowych, odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta, zabezpieczenie wykonania zobowiązań, terminy płatności, zaległość podatkową, odsetki za zwłokę, wygaśnięcie zobowiązań, ulgi w spłacie, przedawnienie, nadpłaty oraz odpowiedzialność osób trzecich i następców prawnych. Nakaz „odpowiedniego” stosowania całego tego działu do należności z tytułu zwrotu jest niejasny, gdyż nie wiadomo, które konkretnie instytucje miałyby znaleźć zastosowanie w tym przypadku. Należy przy tym podkreślić, że zwrot wydatków na zakup nawozów nie jest podatkiem, lecz świadczeniem wypłacanym ze środków budżetu państwa za pośrednictwem gminy, dlatego też konieczne jest precyzyjne wskazanie tych norm działu III, których odesłanie ma dotyczyć.

#### **6) Art. 6 projektu ustawy**

Proponuje się następujące brzmienie przepisu:

„Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.”

Obecnie proponowany termin wejścia w życie projektowanych przepisów jest stanowczo niewystarczający w odniesieniu do programu wymagającego od gmin uprzedniego przygotowania organizacyjnego (procedury obsługi wniosków, wzory dokumentów, obsada kadrowa). Problem pogłębia brak przepisów wykonawczych oraz delegacji do ich wydania, albowiem projekt nie określa wzoru wniosku ani sposobu rozliczenia dotacji, a to przy tak krótkim vacatio legis czyni ustawę w istotnym zakresie niewykonalną w chwili wejścia w życie.

Mając powyższe na uwadze, postulujemy wydłużenie vacatio legis do co najmniej 3 miesięcy oraz uzupełnienie projektu o niezbędne przepisy wykonawcze (lub upoważnienia do ich wydania), tak aby zapewnić wykonalność ustawy od chwili jej wejścia w życie.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Płonka

