



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.41.2016.MG

Warszawa, 9 listopada 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (druk nr 702).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej
działalności gospodarczej
(druk nr 702)

I. Przedmiot regulacji

Poselski projekt ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (druk nr 702) zakłada dopuszczenie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego.

II. Analiza propozycji zawartych w projekcie

W ocenie projektodawcy dotychczasowa regulacja jest niewystarczająca i nie prowadzi do promocji zróżnicowania życia gospodarczego na wsi i podnoszenia poziomu życia na obszarach wiejskich. Dlatego też w jego ocenie konieczna jest promocja i wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, właśnie poprzez ułatwienie rolnikom wykonywania działalności gospodarczej przy wykorzystaniu zasobu, jakim jest prowadzone przez nich gospodarstwo rolne. Wprowadzenie do systemu prawnego proponowanych rozwiązań przyczyni się – zdaniem projektodawcy – do rozwoju gospodarczego i postępu cywilizacyjnego na obszarach wiejskich, co w dużym stopniu zmniejszy ich wykluczenie gospodarcze i społeczne.

Autorzy projektu ustawy zwrócili uwagę, że działalność gospodarcza w gospodarstwie rolnym oznacza dywersyfikację jego funkcjonowania, poprzez rozwijanie pozarolniczej dochodowej działalności niezwiązanej z pracą w gospodarstwie, ale wykorzystującej jego zasoby czy produkty, wpływając jednocześnie na ulepszenie zyskowności tego gospodarstwa. Tylko takie rozwiązanie spowoduje, że rolnicy nie zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej, co mogłoby spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego państwa. Rolnik, pomimo posiadania kwalifikacji oraz gruntu rolnego, może nie prowadzić

działalności rolniczej z uwagi na niewystarczającą dochodowość gospodarstwa rolnego i w celu poszukiwania dochodów, które umożliwią mu utrzymanie siebie i rodziny, będzie poszukiwał zatrudnienia w innych miejscach, a nawet branżach odrębnych od rolnictwa.

Ratio legis zaproponowanych rozwiązań mających na celu usprawnienie pracy i życia rolników jest niewątpliwie słuszne. Niemniej jednak wydaje się, że projektowane przepisy nie znajdują pełnego urzeczywistnienia w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego, realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a także oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym. Postrzeganie gruntów rolnych przez pryzmat wskazanych regulacji konstytucyjnych, powinno rzutować na kierunek i zakres podejmowanych działań w stosunku do tych gruntów. Istotne jest, że w wymienionych regulacjach konstytucyjnych osadzone są wartości, oddziałujące na realizację ochrony gruntów rolnych. Wartości merytoryczne dotyczące rozwoju państwa zakotwiczone są również w przepisach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909, z późn. zm.) [dalej jako: u.o.g.r.i.l.]. Realizacja tych wartości zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.g.r.i.l. przyczynia się do osiągnięcia ochrony gruntów rolnych, która polega na:

- 1) ograniczaniu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne,
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi,
- 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze,
- 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych,
- 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Mając na uwadze wskazane aspekty aksjologiczno-prawne należy zauważyć, co następuje:

1. W projektowanej regulacji przewidziano możliwość prowadzenia w ramach gospodarstwa rolnego dowolnych przedsięwzięć pozarolniczych. W świetle zaproponowanych rozwiązań możliwa jest każda działalność gospodarcza z wyjątkiem tej, która może powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Jednocześnie jedyną enumeratywnie wymienioną zakazaną działalnością ma być poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze

złów. Są to zresztą rodzaje działalności wymagające koncesji w świetle art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.). Pomijając małe prawdopodobieństwo zaistnienia takiego stanu faktycznego, zapewne także pod względem prawnym, nie byłoby możliwe uzyskanie koncesji na taką działalność w ramach siedliska. W świetle zaproponowanych rozwiązań, w ramach siedliskowej działalności gospodarczej mogłyby być prowadzone natomiast inne – także wymagające koncesji – aktywności gospodarcze, jak np.: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz dwutlenku węgla, wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią, przewozy lotnicze, prowadzenie kasyn gry, itd. Działalność ta nie tylko obiektywnie mogłaby powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów, ale także wykraczałaby poza *ratio legis* projektowanej ustawy. W konsekwencji może to doprowadzić do utraty charakteru rolnego gruntu i faktycznej zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Z samego tytułu projektu ustawy należy domniemywać, że wolą projektodawcy nie było zrównanie pozycji rolnika i przedsiębiorcy, a umożliwienie rolnikowi prowadzenia działalności pozarolniczej, mającej charakter uzupełniający w stosunku do funkcjonującego gospodarstwa rolnego, jako głównego źródła jego dochodu.

2. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.), ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji, gdy w planie tym dla danego terenu przewidziano funkcje rolnicze, niemożliwe jest w jego granicach prowadzenie działalności nierolniczej, ponieważ będzie to stanowiło naruszenie jego ustaleń.
3. Zgodnie z przepisami u.o.g.r.i.l. rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów spowoduje konieczność wyłączenia tych gruntów z produkcji rolniczej i utratę przez nie charakteru gruntów rolnych, jednak

kwestia ta nie została uregulowana w przepisach projektu ustawy. Brak wskazania w proponowanym projekcie szczegółowych wymogów dotyczących ewentualnej działalności pozarolniczej, co do jej zakresu powierzchniowego i charakteru, tj. możliwego wpływu na prowadzoną na danym terenie produkcję rolniczą, może prowadzić do obchodzenia przez rolników obecnie obowiązujących przepisów prawa, m.in. w kwestiach podatkowych oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego. Równocześnie w ramach siedliska rolniczego będzie prowadzona działalność nierolnicza wpływająca negatywnie nie tylko na prowadzone przez rolnika gospodarstwo rolne, ale także na sąsiadujące inne gospodarstwa rolne. Wprowadzenie regulacji w proponowanym kształcie spowoduje niespójność w obowiązującym systemie prawnym i może doprowadzić do nadużyć w zakresie ewentualnej działalności pozarolniczej, prowadzonej w ramach siedliska rolniczego.

4. Przedłożony projekt ustawy wprowadza definicję „siedliska”, która dotychczas nie została uregulowana w systemie prawnym. Zgodnie z propozycją nowej regulacji, w ramach siedliska – poza poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin ze złóż – rolnik może prowadzić zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, a także przedsięwzięcia zawodowe, wykonywane w sposób zorganizowany i ciągły. Wydaje się, że nowa definicja „siedliska” obejmuje zbyt wiele nieruchomości, nieodpowiadających istocie siedliska. W proponowanych przepisach zaliczono do siedlisk wszelkie budynki i ich części w ramach gospodarstwa rolnego, praktycznie bez ograniczenia co do wielkości i charakteru. Rozwiązanie takie może sprzyjać obchodzeniu przepisów u.o.g.r.i.l. i prowadzeniu działalności w rozmiarach nawet zakłócających konkurencję z innymi przedsiębiorstwami.
5. Rząd dostrzega potrzebę wsparcia na obszarach wiejskich alternatywnych źródeł przychodów oraz dywersyfikację działalności rolników. Jednak należy pamiętać, że podstawowym źródłem dochodu rolnika indywidualnego w dalszym ciągu powinna pozostać działalność rolnicza, a ewentualna działalność gospodarcza powinna mieć jedynie charakter uzupełniający, czego w żaden sposób nie precyzuje przedstawiony projekt regulacji.

6. Przedłożony projekt nie spełnia wymogów formalnych co do treści uzasadnienia projektu ustawy, wskazanych w art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M. P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.) m.in w zakresie przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazania różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz wskazania źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności, w projektowanej regulacji nie został spełniony – w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego – wymóg wskazania źródeł finansowania projektu.

7. W uzasadnieniu projektu błędnie zidentyfikowano skutki finansowe projektu (zresztą nawet nieprzybliżone), ponieważ należności, opłaty i inne środki za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej stanowią dochód budżetu województwa a nie budżetu państwa (art. 22b u.o.g.r.i.l.). Oczywiście przyjęcie bardziej szczegółowych rozwiązań może wiązać się z innymi oddziaływaniami na jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto, zgodnie z ww. art. 22b u.o.g.r.i.l., dochodami budżetu województwa związanymi z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych jest m.in. jednorazowa opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji oraz opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji. Zgodnie z art. 12 u.o.g.r.i.l. opłaty roczne i należność uiszcza osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Są to niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), które gromadzi zarząd województwa na wyodrębnionym rachunku bankowym i których wierzycielem jest marszałek województwa. W przypadku wejścia w życie przygotowanej regulacji dochód województwa z tego tytułu ulegnie zmniejszeniu. W uzasadnieniu projektu wskazano bowiem, że „konsekwencją wprowadzenia regulacji będzie ograniczenie wpływów z tytułu należności i opłat, które ponosiła osoba wnioskująca o odrolnienie gruntu”. Ponadto projekt ten nie zawiera (nawet w uzasadnieniu) żadnego odniesienia co do skutków finansowych dla budżetu państwa.

8. Przyjęcie pewnych rozwiązań prawnych w kierunku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych jest możliwe poprzez interwencję ustawodawcy. Jednakże przedłożone propozycje rozwiązań prawnych zawierają mało precyzyjne wskazanie celu regulacji. Projekt ten poprzestaje na „bardzo ogólnym przyzwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie siedlisk, podczas gdy powinien także w sposób pozytywny wskazywać konkretne uprawnienia, które ustawa ma przyznać a także zwolnienia od określonych przepisami warunków, ograniczeń (np. wymogu uzyskania koncesji, zezwoleń) i zakazów”.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zasadniczego przerehabrowania wymaga instytucja zakazu prowadzenia działalności (przedstawiona w art. 5 ust. 2 projektu ustawy), ustanawianego przez starostę. Projekt przewiduje, że decyzja zakazująca działalności ma być wydawana, gdy czynności te mogłyby powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów; jednak w świetle art. 3 projektu ustawy zakaz mógłby być wydany jedynie w przypadku prowadzenia (koncesjonowanej) działalności w zakresie poszukiwania rozpoznawania i wydobywania kopalin. Możliwe jest, że *ratio legis* odnosiło się do jeszcze innych kryteriów ograniczenia działalności gospodarczej. Nie są też jasne przyczyny, dla których przepisy kodeksu postępowania administracyjnego miałyby być w takim postępowaniu stosowane odpowiednio, a nie wprost, oraz dlaczego projekt ustawy dodatkowo, „obok” przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadza wymóg uzasadnienia decyzji starosty. Ponadto, przy art. 5 ust. 1 i 2 projektowanej ustawy nie określono charakteru zadań nałożonych na starostę, tj. czy są to zadania własne czy z zakresu administracji rządowej. W przypadku zadań z zakresu administracji rządowej źródłem finansowania powinna być dotacja z budżetu państwa.
2. Projekt ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej nie zawiera:
 - odwołań do przepisów środowiskowych, zwłaszcza ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, z późn. zm.), które

mogą zostać naruszone przy realizacji przedsięwzięć, o których mowa w projekcie ustawy,

- uregulowań dotyczących sposobu prowadzenia przez starostę rejestru lub ewidencji działalności pozarolniczej,
- uregulowań dotyczących sposobu finansowania zadań realizowanych przez starostę,
- oszacowania skutków finansowych dla budżetu państwa spowodowanych wejściem w życie projektowanych regulacji.

3. Wprowadzenie do systemu prawnego projektowanej ustawy będzie skutkowało:
 - zmniejszeniem wpływu środków z tytułu opłat i należności za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej, a co z tym związane – ograniczeniem środków na realizację celów, o których mowa w art. 22c ust. 1 u.o.g.r.i.l.,
 - dodatkowym obciążeniem budżetu starosty, gdyż ten będzie musiał prowadzić „ewidencję” takiej działalności.
4. Projektodawca nie przewiduje systemu kontroli nad zaproponowanymi rozwiązaniami. Zachodzi również obawa, że na podstawie proponowanej ustawy będą powstawały bardzo duże inwestycje (np. hale), w ramach których będzie prowadzona działalność gospodarcza, powodująca w efekcie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, jako podstawowej działalności rolnika.

IV. Podsumowanie

Rząd popiera inicjatywę rozwoju obszarów wiejskich poprzez stworzenie narzędzi prawnych mających na celu poprawę życia społeczności wiejskiej. Niemniej jednak nie widzi potrzeby wprowadzania odrębnych przepisów regulujących możliwość prowadzenia przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach siedliska, gdyż kwestie te należy uregulować w istniejącym systemie prawnym. Rząd widzi potrzebę prowadzenia prac nad rozwiązaniami prawnymi, które ograniczą postępujący chaos urbanistyczno-przestrzenny. Konieczne są zasadnicze zmiany systemowe, które z jednej strony pozwolą skutecznie chronić ład przestrzenny, uwzględniając zasady racjonalnego gospodarowania rolniczą przestrzenią produkcyjną, a z drugiej – umożliwią rozwój obszarów wiejskich. Problematyka ta powinna zostać uregulowana przede wszystkim w przepisach

z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawie budowlanym, przepisach rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków, a także w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wprowadzenie tych uregulowań musi być poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi oraz międzyresortowymi, pod kątem zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązującymi przepisami prawnymi, zwłaszcza z zakresu prawa podatkowego.

Mając na uwadze przedstawione argumenty – Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy.