



Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 20 marca 2017 r.

Do druku nr 1375

ZW/0714/45/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **22. 03. 2017**

Pan

Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 06 marca 2017 r., w sprawie przedłożenia opinii do poselskiego projektu ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (MK-020-501/17), w załączeniu, przekazujemy uwagi otrzymane z województw: warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego.

Z uprzejmymi pozdrowieniami

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Olsztyn 16.03.2017 r.

Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa
Biuro ds. rolnictwa

Uwagi do projektu ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej

- I. Definicja siedliska, proponowana w projekcie omawianej ustawy.
- II. Opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych do pozarolniczej działalności gospodarczej.
- III. Kompetencje starostów w ramach prowadzonego nadzoru na tle obowiązujących przepisów (ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm).

I.

W projekcie ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej zdefiniowano „siedlisko”: Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) **siedlisku** – należy przez to rozumieć **budynki mieszkalne i ich części oraz grunty pod budynkami mieszkalnymi i częściami tych budynków wchodzące w skład gospodarstwa rolnego**. Jednocześnie, w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (Sygn. II OSK 464/10. Podobnie: II OSK 464/10) zapadłego na tle art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, **siedliskiem jest „teren o charakterze kameralnym (prywatnym), na którym posadowiony jest dom mieszkalny, gdzie koncentrują się czynności życiowe rolnika i jego rodziny i zaspokajane są elementarne potrzeby życiowe, a zabudowa zagrodowa to siedlisko wraz z zabudowaniami gospodarczymi”**. Wbrew proponowanej definicji legalnej, w zacytowanym uzasadnieniu wyroku NSA uznał, że budynki gospodarcze nie wchodzą w skład siedliska.

Oznaczałoby to, że w oparciu o definicję siedliska ujętą w projekcie opiniowanego projektu ustawy jak i istniejącą interpretację „siedliska” wg. NSA, użytkowanie budynków gospodarskich tworzących zabudowę zagrodową (budynki gospodarcze) wyłączone byłoby z użytkowania na cele pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu opiniowanego projektu ustawy. Jednocześnie, autorzy projektu ustawy w uzasadnieniu wyjaśniają że „siedlisko” na potrzeby ustawy zostało zdefiniowane: „jako budynki i ich części oraz grunty pod budynkami i częściami tych budynków, a w szczególności zabudowania mieszkalne i gospodarskie, które wchodzą w skład gospodarstwa rolnego” co nie jest tożsame z zapisem art. 2 ust. 1 projektu ustawy, gdyż „siedlisko” w uzasadnieniu potraktowane zostało szerzej.

Zgodnie z zapisem art. 3 ust 4 projektu ustawy, do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolnika w obrębie siedliska (patrz art. 2 pkt. 1 projektu ustawy) nie jest wymagane wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, o którym mowa w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909).

Zapis projektu po wejściu w życie, jednoznacznie wyeliminuje możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie opiniowanego projektu ustawy w budynkach stanowiących zabudowę zagrodową, wbrew intencjom autorów tego projektu. Podkreślenia wymaga fakt, że w uzasadnieniu projektu ustawy mówi się o kosztach i czasie postępowań jakie rolnik musi poświęcić w celu wyłączenia gruntów spod produkcji rolnej i leśnej, co często zniechęca rolników do podejmowania dodatkowych działań zmierzających do prowadzenia działalności gospodarczej. Uproszczona procedura, o której mowa w art. 3 ust 4 projektu ustawy, ma na celu dopuszczenie do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej jedynie w obrębie siedliska co podnosi się w uzasadnieniu. Zapis art. 2 ust. 1 w obecnym brzmieniu projektu ustawy jest niespójny z jego uzasadnieniem i podważa cel dla którego proceduje się przedmiotowy projekt, bowiem w chwili obecnej istnieje określony stan prawny, który pozwala na prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolnika, również w budynkach nie wchodzących w skład siedliska a stanowiących zabudowę zagrodową.

Zarówno nazwa projektu ustawy jak i same zapisy określające miejsce prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej powinny być spójne z istniejącym prawodawstwem oraz linią orzecznictwa w zakresie definicji obszaru rozumianego jako miejsce prowadzenia pozarolniczej działalności, którego ma dotyczyć.

II.

Zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 rok., poz. 716) art. 1a ust. 2 pkt 1 za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy nie uważa się działalności rolniczej lub leśnej jednocześnie, co do zasady grunty rolne powinny być opodatkowane podatkiem rolnym w myśl ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 617 z późn. zm.), w której stosownie do zapisu art. 1 opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Oznacza to, że dopiero moment ich faktycznego wykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej jest przesłanką uzasadniającą opodatkowanie podatkiem od nieruchomości w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stawkami właściwymi dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Na gruncie powyższych rozważań wskazać należy, że w żadna jednostka redakcyjna projektowanego aktu prawnego nie odnosi się do kwestii ustalenia

podatku od nieruchomości wykorzystywanej do pozarolniczej działalności gospodarczej. Art. 3 ust 4 projektu ustawy reguluje jedynie kwestię wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, nawiązując do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeżeli dodamy do tego wątpliwość wynikającą z interpretacji definiowanego pojęcia „siedliska” w art. 2 pkt 1 omawianego projektu ustawy, to wejście w życie ustawy w takim kształcie sprawi problem interpretacji przepisów w zakresie ustalania wysokości podatków od nieruchomości znajdujących się na gruntach rolniczych a wykorzystywanych na cele prowadzenia działalności gospodarczej.

Zastrzeżenia budzi brak regulacji w powyższym zakresie, bowiem jeżeli nie jest wymagane wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (art. 3 ust 4 projektu ustawy) w obrębie siedliska, to jak będą naliczane stawki podatków od nieruchomości wykorzystywanych na cele działalności gospodarczej znajdujące się na gruntach uważanych za rolnicze?

Ponadto, jak należy sklasyfikować nieruchomości wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej znajdujące się w obrębie zabudowy zagrodowej nie wchodzące w skład siedliska w myśl definicji art. 2 pkt 1 projektu ustawy?

III.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 projektu ustawy, „starosta prowadzi nadzór nad prowadzeniem przez rolnika w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego pozarolniczej działalności gospodarczej. W przypadku stwierdzenia, że pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego może powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów starosta może wydać decyzją zakazującą prowadzenia takiej działalności”. Stosownie do art. 6 projektu, do postępowania określonego art. 4 i art. 5 niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pod pojęciem „nadzór” mieszczą się wszystkie elementy składające się na kontrolę (obserwacja, ocena, diagnoza, sformułowanie wniosków), a oprócz tego zawarte są możliwości wiążącego oddziaływania i władczej ingerencji w działalność określonego podmiotu w celu skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym przez sprawującego nadzór. **Przepisy prawne powinny określać przypadki, zakres, skutki, sposób nadzoru.**

Uwzględniając powyższe, stosownie do art. 5 ust. 3 projektu ustawy, starosta może wydać decyzją zakazującą prowadzenia takiej pozarolniczej działalności. Zatem, treść art. 5 ust. 3 projektu ustawy przywołana na wstępie części III, daje staroście kompetencje w ramach prowadzonego nadzoru do wydania decyzji administracyjnej zakazującej prowadzenia działalności w przypadku stwierdzenia utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntów w trakcie wykonywania w siedlisku działalności gospodarczej. Zwrócić uwagę należy na formę zapisu w projekcie przedmiotowej ustawy na podstawie, której starosta w przypadku

stwierdzenia nieprawidłowości uprawniony jest do wydania decyzji zakazującej prowadzenia działalności – „może wydać decyzję” – co oznacza, że nie musi. Co więcej, przytoczony przepis projektu ustawy nie określa innych kompetencji starosty przy wykonywaniu, których mógłby on wejść w posiadanie wiedzy/dowodów mogących w sposób jednoznaczny ustalić stan faktyczny dla, którego może istnieć uzasadniona ingerencja starosty zmierzająca do skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym, wynikającym z przepisu prawa – tj. skorzystania z możliwości wydania decyzji zakazującej powadzenia działalności gospodarczej w „siedlisku”.

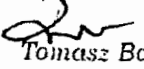
Przy tak niejasnym określeniu zakresu kompetencji starosty w ramach sprawowanego nadzoru, wątpliwa staje się możliwość wykonywania zapisów wynikających z art. 7 ust. 1 i ust. 2 projektu ustawy, w których czytamy, że „kto w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą mogącą powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów – podlega karze grzywny do 5 000 zł.” oraz „Tej samej karze podlega ten, kto wbrew decyzji starosty zakazującej prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, nie zaprzestaje prowadzenia takiej działalności”

Jednocześnie, wiedząc, że w myśl projektu ustawy do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolnika w obrębie siedliska, zgłoszenie do starosty, o którym mowa w art. 3 ust. 4 projektu, nie wymaga wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, o którym mowa w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to należy przyjąć, że grunty te pozostają nadal w ewidencji jako rolne i w ochronie tych gruntów mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm). Ustawa ta w Rozdziale 7 „Kontrola wykonania przepisów ustawy” określa zakres kompetencji podmiotów sprawujących kontrolę przestrzegania przepisów tej ustawy.

Na gruncie prowadzonych rozważań, zasadnym jest dookreślenie kompetencji starostów nadanych w art. 5 ust. 3 projektu ustawy uwzględniając konkretne kompetencje starosty w ramach sprawowanego nadzoru oraz stan prawny gruntów wykorzystywanych do pozarolniczej działalności gospodarczej w aspekcie zapisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm).

W naszej ocenie, w celu ochrony interesów rolników i ułatwienia im podejmowania i prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, powyższe kwestie powinny zostać uwzględnione w projektowanej akcie prawnym

INSPEKTOR


Tomasz Balicki
16.03.2017

KIEROWNIK
Biura ds. Rolnictwa


Dariusz Szwed
16.03.2017

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej
Autor	
Projekt z dnia	

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie za pośrednictwem Biura Związku Województw RP
Organizacja samorządowa	Związek Województw RP
Osoba do kontaktu	Magdalena Sadoch
e-mail	magdalena.sadoch@mazovia.pl
tel.	225979344

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 3 ust. 2	W art. 3 proponuje się doprecyzowanie ust. 2 poprzez wskazanie: jakie czynniki będą powodowały lub które nie wpłyną na utratę lub ograniczenia wartości użytkowej gruntów.	Brak zdefiniowania pojęcia utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntu spowoduje, że w ocenie jednego organu dana działalność gospodarcza będzie powodować utratę oraz ograniczenia wartości użytkowej gruntów a w ocenie innego nie.		
2.	Art. 3 ust. 4	W art. 3 proponuje się wykreślenie ust. 4.	Zapis powoduje: - uprzywilejowanie rolników mogących prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą w stosunku do innych osób (w tym również rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą), którzy uzyskali lub będą musieli uzyskać (pozostali przedsiębiorcy) wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej i mają lub będą mieli nałożone obowiązki związane z tym wyłączeniem; - naruszenie art. 3 ust. 1 pkt. 1)		

			ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.) w którym ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze, a wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej może jedynie nastąpić na gruntach przeznaczonych już na cele nierolnicze; - naruszenie art. 3 ust. 1 pkt. 2) ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych gdzie ochrona gruntów rolnych polega na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym w skutek działalności nierolniczej; - zmniejszenie dochodu budżetu województwa związanego z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych, tym samym zmniejszenie środków na finansowanie ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych oraz wypłaty odszkodowań o których mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.		
3.	Art. 4. ust. 4	W art. 4 w ust. 4 proponuje się dodanie pkt 3) w brzmieniu: „ 3) Dokumenty potwierdzające uznanie osoby fizycznej za rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm.)”.	Informacja ma na celu potwierdzenie czy osoba fizyczna może być uznana za rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm.), tzn. posiada wykształcenie rolnicze, zamieszkuje obszar danej gminy od co najmniej 5 lat oraz prowadziła przez ten okres osobiście gospodarstwo.		

4.	Art. 5 ust. 1	W art. 5 ust. 1 proponuje się dodać wyrazy: „w trybie art. 11 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2016.1829 z późn. zm.)”.	Obecny zapis nie precyzuje formy ani treści pisemnego potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia, jednocześnie projekt ustawy nie przewiduje trybu postępowania gdy starosta nie wyda decyzji zakazującej rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolnika.		
5.	Art. 5 ust. 2	Proponuje się zmianę terminu załatwienia sprawy, z 7 dni na terminy określone w art. 35 i 36 KPA.	Termin 7 dni jest za krótki, spowoduje brak możliwości zebrania przez organ dowodów uzasadniających wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia, brak możliwości wezwania strony do uzupełnienia wniosku a następnie uniemożliwi stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenie się co do zebranych dowodów.		
6.	Art. 5	W art. 5 proponuje się dodanie ust. 4 w brzmieniu: „4. Starosta prowadzi rejestr wydanych decyzji zakazujących rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz rejestr zgód na prowadzenie takiej działalności.”.	W art. 5 ust. 3 wskazano że starosta prowadzi nadzór nad prowadzeniem przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej jednocześnie w projekcie ustawy brak jest informacji dotyczących ewidencjonowania przez organ danych o dokonaniu zamiaru prowadzenia przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej wraz ze wskazaniem przyjętego rozstrzygnięcia.		
7.	Art. 8	Proponuje się wykreślenie art. 8.	Przepis ten powoduje uprzywilejowanie rolników mogących prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą w granicach administracyjnych wsi w stosunku do rolników mogących prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą w granicach administracyjnych miast. Należy podkreślić, że 5 września 2014 r.		

			(Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2014 poz. 1101) w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych uchylono zapis stanowiący, że przedmiotowej ustawy (o ochronie gruntów rolnych i leśnych) nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast.		
--	--	--	--	--	--

Uwagi woj. świętokrzyskiego

W nawiązaniu do korespondencji dotyczącej prośby o przedłożenie opinii w sprawie poselski projekt ustawy - o zmianie ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej(KP Kukiz'15) proponuję:

w art. 7 ust. 1 znacznie zwiększyć maksymalny poziom kary do 100 000 zł.

Uzasadnienie

Prowadzenie działalności pozarolniczej na terenie siedliska może oznaczać np. wydobywanie kruszyw lub kamienia. Kara w maksymalnej kwocie 5000 zł nie będzie w takim przypadku dostatecznym środkiem odstraszającym dla prowadzącego taką działalność .



MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA
ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, 16 marca 2017 r.

WRIR-IV.040.7.2017.MP

Pan Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP

OPINIA
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

dotycząca: projektu ustawy o zmianie ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia
pozarolniczej działalności gospodarczej (KP Kukiz'15).

Szanowny Panie Dyrektorze

Województwo Zachodniopomorskie po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (KP Kukiz'15) oraz opinią Zachodniopomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach popiera projekt rozporządzenia i nie wnosi uwag.

2 *powiadomienie*

CZŁONIEK ZARZĄDU
Ryszard Mićko

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin, tel. (+48 91) 48 07 243, (+48 91) 48 07 253, faks (+48 91) 48 93 968
www.wzp.pl, marszalek@wzp.pl

Lubuskie

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego

ul. Podgórze 7
65-057 Zielona Góra
tel. +48/68/456 52 00 fax +48/68/456 52 96
www.lubuskie.pl

Zielona Góra, 16 marca 2017 r.

DW.I.040.4.2017

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor
Biura Związku Województw RP

Wznowiony Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na e-mail z dnia 08 marca 2017 r. dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, uprzejmie informuję, że Departament Rolnictwa, Środowiska i Rozwoju Wsi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, po przeanalizowaniu ww. projektu, nie wnosi uwag w przedmiotowej sprawie.

z pozdrowieniami
MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA
Wojciech Kozieja
Dyrektor Departamentu
Rolnictwa, Zasobów Naturalnych
Rybnictwa i Rozwoju Wsi