



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.43.2017

Warszawa, 20 czerwca 2017 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 1375).

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

Łączę wyrazy szacunku

(-) Beata Szydło

**Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej
działalności gospodarczej
(druk nr 1375)**

I. Przedmiot regulacji

Poselski projekt ustawy o używaniu siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (druk nr 1375) 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 – zdaniem projektodawcy – przyczyni się 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. Z 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. Natomiast 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. W konsekwencji może to doprowadzić do utraty charakteru rolnego gruntu i faktycznej zmiany sposobu zagospodarowania terenu.

2. W świetle art. 3 projektowanej ustawy, rolnik w obrębie siedliska wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego może prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą. Regulacje te nie zawierają szczegółowych wymogów dotyczących ewentualnej działalności pozarolniczej, co do jej zakresu powierzchniowego i charakteru, tj. dopuszczalnego udziału prowadzonej działalności nierolniczej w podstawowej czyli rolniczej działalności, możliwego wpływu tej działalności na prowadzoną na danym terenie produkcję rolniczą, co może prowadzić do obchodzenia przez rolników obecnie obowiązujących przepisów prawa, m.in. w kwestiach ochrony gruntów rolnych, podatkowych oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji w ramach siedliska rolniczego będzie mogła być prowadzona działalność nierolnicza wpływająca negatywnie nie tylko na prowadzone przez rolnika gospodarstwo rolne, ale także na sąsiadujące 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. 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, natomiast przepisy projektu ustawy wskazują, że do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolnika w obrębie siedliska nie jest wymagane wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej w myśl przepisów u.o.g.r.i.l. Jednocześnie projekt ustawy nie wprowadza żadnych wskazań co do rozmiaru i charakteru prowadzonej działalności nierolniczej. Rozwiązanie takie może sprzyjać obchodzeniu przepisów u.o.g.r.i.l. i prowadzeniu działalności w rozmiarach nawet zakłócających konkurencję z innymi przedsiębiorstwami. Wskazania wymaga również, że 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. Funkcjonowanie na jednym terenie działalności rolniczej i nierolniczej może być źródłem konfliktów przestrzennych występujących na styku terenów o różnym zagospodarowaniu. Konflikty te mogą utrudnić korzystanie z infrastruktury, a co za tym idzie prawidłowe funkcjonowanie gospodarstw rolnych.

3. 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 (ograniczony zakres powierzchniowy czy charakter prowadzonej działalności i możliwość jej oddziaływania na prowadzoną w gospodarstwie rolnym produkcję roślinną czy zwierzęcą). Jednocześnie nadmienia, że z dniem 1 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników (Dz. U. poz. 1961), których celem jest stworzenie rolnikom lepszych możliwości rozwoju produkcji i sprzedaży konsumentom żywności wyprodukowanej w całości lub w części z własnej uprawy, chowu lub hodowli. Ustawa ta wprowadziła m.in. przepisy, zgodnie z którymi przychody do wysokości 20000 zł ze sprzedaży rocznie przerobionych produktów z własnej uprawy, hodowli lub chowu – w ilościach, które podmioty działające na rynku spożywczym mogą zbywać konsumentom finalnym w ramach rolniczego handlu detalicznego - są zwolnione z podatku dochodowego. Oznacza to, że rolnicy otrzymali możliwość pozyskania dodatkowych środków finansowych z już funkcjonującego gospodarstwa rolnego, bez konieczności podejmowania działalności gospodarczej niezwiązanej z nim.
4. 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 projektowanej ustawy.

5. 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.
6. Projekt ustawy wymaga przeanalizowania pod kątem spójności zaproponowanych regulacji z treścią uzasadnienia do projektu w zakresie definicji siedliska. Zgodnie z art. 2 pkt 1 projektu ustawy przez siedlisko należy rozumieć: budynki mieszkalne i ich części oraz grunty pod budynkami i częściami tych budynków wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, natomiast w uzasadnieniu do projektu zapisano „Projektowana ustawa wprowadza możliwość używania siedlisk w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w obrębie siedlisk, które na

jej potrzeby zostały zdefiniowane jako budynki i ich części oraz grunty pod budynkami i częściami tych budynków, a w szczególności zabudowania mieszkalne i gospodarskie, które wchodzi w skład gospodarstwa rolnego.”. Definicja zaproponowana w uzasadnieniu do projektu ustawy jest znacznie szersza i pozwala na prowadzenie działalności gospodarczej we wszystkich zabudowaniach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, a nie tak jak uregulowano to w treści art. 2 pkt 1 projektu ustawy tylko w zabudowaniach mieszkalnych.

7. 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 określenie 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”. Zgodnie z projektowaną ustawą, rolników, którzy wykonywać będą każdą inną niż wymienioną w art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.) (dalej jako: SDG) - pozarolniczą działalność gospodarczą, spełniającą przesłanki określone w art. 2 SDG - należałoby traktować jak przedsiębiorców. Tym samym rolnicy zobowiązani byłiby do stosowania przepisów ustaw szczegółowych regulujących wykonywanie danej działalności gospodarczej, w tym przykładowo ustaw regulujących wykonywanie działalności reglamentowanych, tj. na podstawie koncesji, zezwolenia, licencji czy wpisu do rejestru działalności regulowanej. Działalność gospodarcza rolnika podlegałaby także wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej (CEIDG) czy kontroli przez różne organy administracji, w zależności od zakresu przedmiotowej działalności. Ponadto rolnik ponosiłby, tak jak przedsiębiorca, wszelkie zobowiązania z tytułu wykonywania działalności gospodarczej, tj. opłacania podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne (ZUS i NFZ). Projekt ustawy ani w treści regulacji ani uzasadnienia nie wskazuje jednoznacznie, jakim obowiązkom będzie podlegał rolnik, który będzie wykonywał pozarolniczą działalność gospodarczą, co wymaga niewątpliwie uzupełnienia.

8. Projekt ustawy wymaga dopracowania pod względem redakcyjno-legislacyjnym, w szczególności korekty wymagają metryczki ustaw przywołanych w art. 2 pkt 4 i 5 projektu.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zasadniczego przerehabilitowania 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. Niezrozumiałym jest jednak co projektodawca rozumie przez utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntu.
W art. 3 projektu ustawy jako jedyny przykład działalności powodującej utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntu wskazano - poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin. Projekt ustawy nie wskazuje natomiast innych kryteriów ograniczenia działalności gospodarczej, które nie będą powodowały utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gruntu, ale mogą spowodować utratę charakteru rolniczego tego gruntu np. z powodu rozmiaru prowadzonej działalności nierolniczej. Z uwagi na to zachodzi obawa, że na podstawie proponowanej ustawy będą powstawały inwestycje, w ramach których będzie prowadzona działalność gospodarcza obejmująca swoim zakresem powierzchniowym znaczną część budynków mieszkalnych i ich części, powodująca w efekcie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym jako podstawowej działalności rolnika. Nie są też jasne przyczyny, dla których przepisy kodeksu postępowania administracyjnego miałyby być w takim postępowaniu stosowane odpowiednio, a nie wprost. Ponadto, w 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 skutkować:

- zmniejszeniem wpływu środków z tytułu opłat rocznych 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.

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 tychże uregulowań musi być poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi oraz międzyresortowymi, pod kątem zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązującymi przepisami prawnymi,

zwłaszcza z zakresu prawa podatkowego. Podkreślenia wymaga, że obecnie w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa prowadzone są prace nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, który ureguje kwestie szeroko pojętego planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego, w tym powiązania planowania przestrzennego z rozwojem obszarów wiejskich.

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