

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 20 czerwca 2013 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Grzyba do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 20:

a) po ust. 1a dodaje się ust. 1b i 1c w brzmieniu:

„1b. Za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9, uważa się również przychody ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli sprzedaż nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej.

1c. Za produkt roślinny pochodzący z własnej uprawy, hodowli lub chowu uważa się również mąkę wytworzoną z własnego zboża.”,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do podatników, którzy uzyskali inne przychody ze sprzedaży zaliczane do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3. ”;

2) w art. 21:

a) w ust. 1 po pkt 71 dodaje się pkt 71a w brzmieniu:

„71a) przychody ze sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1b, z zastrzeżeniem art. 20 ust. 2a, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540 oraz z 2013 r. poz. 21.

7.000 zł, pod warunkiem prowadzenia ewidencji sprzedaży, o której mowa w ust. 34;”

b) dodaje się ust. 34–36 w brzmieniu:

„34. Podatnicy osiągający przychody, o których mowa w ust. 1 pkt 71a, są obowiązani prowadzić odrębnie za każdy rok podatkowy ewidencję sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych, zawierającą co najmniej: numer kolejnego wpisu, datę uzyskania przychodu, kwotę przychodu, przychód narastająco od początku roku. Dzielne przychody ewidencjonowane są w dniu sprzedaży.

35. Jeżeli przetworzone produkty roślinne i zwierzęce, o których mowa w ust. 1 pkt 71a, wytworzone zostały ze wspólnej własności, wspólnego posiadania, wspólnego użytkowania upraw, hodowli lub chowu lub w ramach wspólnego przedsięwzięcia, limit 7.000 zł jest dzielony pomiędzy podatników proporcjonalnie do ich praw do udziału w zysku. W przypadku braku przeciwnego dowodu przyjmuje się, że prawa do udziału w zysku są równe.

36. Zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 71a, nie ma zastosowania:

- 1) jeżeli przetwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych i ich sprzedaż odbywa się przy zatrudnieniu osób na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze;
- 2) jeżeli sprzedaż następuje w stałych wyodrębnionych miejscach sprzedaży, z wyjątkiem:
 - a) miejsc, w których produkty te zostały wytworzone,
 - b) targowisk, przez które rozumie się wszelkie miejsca przeznaczone do prowadzenia handlu, z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 673 i 675) w art. 3 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Przepisów ustawy nie stosuje się do działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy, produktów roślinnych lub zwierzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu umożliwienie rolnikom nieopodatkowanej i odformalizowanej produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów rolnych (np. pieczywo, wędliny, dżemy, kompoty, sery) w niewielkim zakresie.

W obowiązującym stanie prawnym rolnicy mogą wytwarzać a następnie sprzedawać, bez konieczności rejestrowania działalności gospodarczej i płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych, jedynie nieprzetworzone produkty roślinne i zwierzęce. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają potrzeb obrotu. Co za tym idzie sprzedaż przetworzonej żywności odbywa się obecnie poza legalnym obrotem, w tzw. szarej strefie. Z jednej strony występuje popyt na żywność produkowaną w tradycyjny sposób, z drugiej strony, rolnicy odpowiadają na ten popyt, sprzedając wytworzone przez siebie produkty. Skala tej produkcji jest na tyle niewielka, że rolnicy nie decydują się na wyjście z "szarej strefy" w obawie przed podatkiem dochodowym, którego zapłacenie czyniłoby ich działalność nieopłacalną. Innym czynnikiem zniechęcającym rolników jest formalizm procedur administracyjnych i podatkowych związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. W efekcie zachowania niezgodne z prawem są stosunkowo powszechne i spotykają się z akceptacją społeczną.

Rolą prawodawcy powinno być tworzenie prawa, które uwzględnia istniejące stosunki społeczne. Dlatego należy prawnie usankcjonować działalność rolników.

Przyjęcie zaproponowanych rozwiązań ustawowych będzie skutkowało objęciem kontrolą sanitarną takiej działalności. Otworzy się też droga do zrzeszania się rolników produkujących żywność przetworzoną, co przyczyni się do ulepszenia procedur wytwarzania żywności i podniesienia jej jakości.

Dla osiągnięcia celu ustawy proponuje się zmienić ustawę o swobodzie działalności gospodarczej w taki sposób, ażeby produkcja i sprzedaż przetworzonej przez rolników żywności została wyłączona z zakresu jej regulacji. Obecnie, na podstawie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania

przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

W doktrynie podkreślano, że zwrot "działalność wytwórcza w rolnictwie" nie zawiera w sobie przetwórstwa.²⁾ Stąd konieczność nowelizacji ustawy.

W redakcji art. 3 ust. 2 dodawanego projektowaną ustawą, uwzględniono ograniczony charakter tej działalności.

Po pierwsze, oferta sprzedaży przetworzonych produktów ma być kierowana do konsumentów. Zgodnie z treścią art. 221 Kodeksu cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Kolejnym warunkiem jest przetwarzanie osobiste lub przez domowników rolnika, a więc z wyłączeniem podwykonawców i pracowników, i w sposób inny niż przemysłowy – czyli z wyłączeniem linii produkcyjnych i technologii charakterystycznych dla produkcji na dużą skalę. Produkcja ma być dokonywana z własnych surowców, aby wykluczyć podmioty skoncentrowane na przetwórstwie a nie na produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Wszystkie wymienione wyżej warunki mają zagwarantować, że ta działalność będzie miała bardzo ograniczony charakter i nie będzie miała wpływu na rynek handlu żywnością.

Przyjęcie techniki legislacyjnej polegającej na oznaczeniu dotychczasowej treści normatywnej art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i dodanie nowej treści w ust. 2, pozwoli zachować dotychczasowy dorobek judykatury i przedstawicieli doktryny w zakresie interpretacji tego przepisu.

Aby wyłączyć omawianą działalność z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, projektowana ustawa rozszerza katalog zwolnień przedmiotowych określonych w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Opis zwolnienia jest analogiczny do nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z uwzględnieniem różnic terminologicznych pomiędzy obiema ustawami. Ponieważ zwolnienie będzie adresowane do podatników dokonujących sprzedaży w niewielkich rozmiarach, będzie limitowane kwotą 7 000 zł przychodu rocznie. Nadwyżka ponad tę kwotę będzie opodatkowana jako przychód z tzw. innych źródeł (art. 20 ust. 1b). Nadwyżka nie będzie

²⁾ patrz: K. Kohutek: Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.04.173.1807). Komentarz. LEX 2005.

stanowiła przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej – tym samym podatnik nie będzie zobowiązany chociażby do odprowadzania zaliczek na podatek, czy też do prowadzenia odpowiednich ksiąg podatkowych.

Aby umożliwić rolnikom uprzywilejowaną sprzedaż pieczywa i ciast z mąki z własnego zboża należało rozszerzyć zakres zwolnienia podatkowego (art. 20 ust. 1c).

Z uwagi na wprowadzenie limitu, zwolnienie będzie warunkowane prowadzeniem ewidencji sprzedaży, w której wykazywana będzie wielkość przychodu. W celu maksymalnego uproszczenia ewidencji przychód będzie rejestrowany raz dziennie w łącznej kwocie. Dodatkowymi warunkami zwolnienia będą niezyskiwanie przychodów ze sprzedaży kwalifikowanych jako przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 20 ust. 2a) oraz sprzedaż przetworzonych produktów w miejscu przetworzenia lub na targowiskach. Targowiska są definiowane tak by zachować spójność art. 15 ust. 2 i 2b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (art. 21 ust. 35 pkt 2).

Dla zachowania spójności w systemie podatkowym, zwolnienie nie będzie miało zastosowania do produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym, czyli np. napojów alkoholowych oraz do przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach działów specjalnych produkcji rolnej.

Produkcja przez rolników przetworzonej żywności znajduje się obecnie w "szarej strefie" i nie zasila fiscusa. Dlatego zwolnienie jej od podatku nie będzie rodzić wydatków ani nie zmniejszy przychodów dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Można oczekiwać, że dzięki ustawie producenci domowej żywności wyjdą z „szarej strefy” i odprowadzą podatki od kwot stanowiących nadwyżkę ponad limit 7 000 zł przychodu rocznie.

W trakcie prac nad projektem Minister Finansów oraz Główny Lekarz Weterynarii nie zgłosili uwag. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zauważył rozbieżność pomiędzy projektem a jego uzasadnieniem.

W imieniu Ministra Gospodarki wypowiedział się Pełnomocnik Rządu do spraw deregulacji gospodarczych, który zwrócił uwagę na konieczność ujednoczenia zasad zapewnienia bezpieczeństwa żywności produkowanej przez rolników oraz zmiany sposobu

dokumentowania przychodu, tak aby pozwolić jednoznacznie określić moment przekroczenia limitu zwolnienia podatkowego. Kolejnym wątkiem poruszonym przez Pełnomocnika Rządu było niedookreślenie pojęć "działalność uboczna" oraz "sposób inny niż przemysłowy", które miały wyznaczać zakres działalności wyłączonej z reżimu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ostatnia uwaga dotyczyła braku kryterium podziału limitu zwolnienia podatkowego pomiędzy uczestników wspólnego przedsięwzięcia.

Minister Rolnictwa oraz Krajowa Rada Izb Rolniczych popierając kierunek proponowanej nowelizacji postulowały zmianę przepisów sanitarnych dotyczących przetwarzania przez rolników żywności oraz zwiększenie wartości sprzedaży produktów wolnej od podatku. Ponadto w opinii Ministerstwa Rolnictwa zawarto rekomendację dla rozszerzenia zakresu ustawy o sprzedaż produktów do sklepów i restauracji oraz o świadczenie przez rolników usług.

Prośba o zaopiniowanie projektu skierowana została także do: Głównego Inspektora Sanitarnego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowego Związku Grup Producentów Rolnych, Związku Rzemiosła Polskiego, Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Business Center Club oraz Krajowej Rady Doradców Podatkowych. Podmioty te nie przedstawiły opinii w sprawie projektu.

Senat uwzględnił uwagi dotyczące zwiększenia kwoty wolnej od podatku oraz wprowadził poprawkę pozwalającą dokonać podziału limitu zwolnienia podatkowego pomiędzy uczestników wspólnego przedsięwzięcia. Projekt ustawy przestał posługiwać się pojęciem „działalności ubocznej”, gdyż zdaniem Senatu, pozostałe kryteria stosowania ustawy przesądzają, że działalność rolników w zakresie przetwórstwa będzie miała charakter uboczny.

Przedmiot projektu nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.