



Warszawa, dnia 23 listopada 2016 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności  
przez rolników**

**(druk nr 335)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest stworzenie rolnikom lepszych możliwości rozwoju produkcji i sprzedaży konsumentom żywności wyprodukowanej w całości lub w części z własnej uprawy, chowu lub hodowli.

Ustawa wprowadza pojęcie „rolniczy handel detaliczny” definiując go, jako handel detaliczny w rozumieniu art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 178/2002 (obsługa i/lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego; określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtowni), polegający na zbywaniu konsumentowi finalnemu, o którym mowa w art. 3 ust. 18 rozporządzenia nr 178/2002 (ostateczny konsument środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa spożywczego), żywności pochodzącej w całości lub części z własnej uprawy, hodowli lub chowu podmiotu działającego na rynku spożywczym.

Produkcja i zbywanie żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego mają być dokonywane w ilościach dostosowanych do potrzeb konsumentów oraz mają nie zagrażać bezpieczeństwu żywności i ochronie zdrowia publicznego. Warunkiem takiej działalności będzie prowadzenie dokumentacji umożliwiającej określenie ilości zbywanej żywności. Co do zasady rolniczy handel detaliczny nie może odbywać się z udziałem pośrednika.

Dopuszczenie do takiej sprzedaży będzie się wiązało z reorganizacją systemu nadzoru nad produkcją i dystrybucją produktów wytwarzanych przez rolników. Inspekcja

weterynaryjna stanie się organem odpowiedzialnym za produkty pochodzenia zwierzęcego, a także żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego. Badania laboratoryjne w zakresie oceny zdrowotnej jakości żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym, będą wykonywały laboratoria Państwowej Inspekcji Sanitarnej funkcjonujące w zintegrowanym systemie badań laboratoryjnych żywności oraz laboratoria referencyjne. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych stanie się właściwa w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych znajdujących się w rolniczym handlu detalicznym.

Opiniowana ustawa wprowadza imienne okresowe upoważnienia do przeprowadzania kontroli przez pracowników Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, które zastąpi dotychczasowe upoważnienia wydawane dla każdej kontroli oddzielnie.

Ustawa uprości i ujednotoci wymagania formalne rozpoczęcia działalności w ramach rolniczego handlu detalicznego, pozostawiając jedynie obowiązek rejestracji u właściwego organu Inspekcji Weterynaryjnej lub Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Zmienia się zasady opodatkowania sprzedaży żywności przez rolników. Sprzedaż taka, po spełnieniu określonych warunków, będzie kwalifikowana, jako przychody z tzw. innych źródeł. Takie przychody będą zwolnione z opodatkowania do kwoty 20 tys. zł. Producent rolny po uzyskaniu ze sprzedaży przerobionej żywności przychodów w wysokości 20 tys. zł będzie mógł wybrać opodatkowanie na podstawie 2% stawki podatku zryczałtowanego.

Nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej polega na włączeniu spraw z zakresu rolniczego handlu detalicznego do działu rolnictwo.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 30. posiedzeniu w dniu 16 listopada 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 935). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisje wprowadziły do projektu poprawki polegające na:

- 1) objęciu preferencjami podatkowymi olejów, soków oraz produktów, które powstały z udziałem osób trzecich dokonujących przemiału zbóż, wytłoczenia oleju lub soku oraz sprzedaży podczas wystaw, festynów, targów przez rolnika prowadzącego działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego;
- 2) wprowadzeniu wyjątku od zasady sprzedaży bez udziału pośrednika produktów w ramach rolniczego handlu detalicznego;
- 3) naprawieniu błędów techniczno-legislacyjnych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki polegające na dopuszczeniu do sprzedaży produktów wytworzonych przez rolników podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą oraz podniesieniu limitu zwolnienia podatkowego z 20 tys. do 30 tys. zł.

Sejm uchwalając ustawę uwzględnił pierwszą z wymienionych poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Na podstawie art. 20 ust. 1ea dodawanego do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w ramach rolniczego handlu detalicznego dopuszcza się sprzedaż przetworzonych produktów rolnych na rzecz podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Biorąc pod uwagę miejsce, w którym dodano przepis, wydaje się, że celem przepisu było zakwalifikowanie przychodów ze sprzedaży na rzecz podmiotów na potrzeby prowadzonej przez nich pozarolniczej działalności gospodarczej, jako przychodów z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 podatku dochodowym od osób fizycznych. W obecnym brzmieniu przepis nie realizuje tego celu i wymaga przeredagowania.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z definicją zawartą w art. 3 w ust. 3 pkt 29b „rolniczy handel detaliczny” oznacza handel detaliczny (...) polegający na zbywaniu konsumentowi finalnemu (...) żywności pochodzącej w całości lub części z własnej uprawy, hodowli lub chowu podmiotu działającego na rynku spożywczym. W przytoczonej definicji nie mieści się sprzedaż na rzecz podmiotów na potrzeby prowadzonej przez nich pozarolniczej działalności gospodarczej. Niemożliwa jest więc sprzedaż takim podmiotom żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego.

Zakładając, że zmysłem ustawodawcy nie było odzwierciedlenie przez przepisy podatkowe przepisów o rolniczym handlu detalicznym, należy zrezygnować z przesłanki sprzedaży w ramach rolniczego handlu detalicznego.

Jeżeli powyższe założenia są prawdziwe należy wprowadzić do ustawy następującą poprawkę:

*w art. 1 w pkt 1:*

- a) w lit. a, w ust. 1c w pkt 1 dodaje się wyrazy „w ilości większej niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 44a ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594, z późn. zm.)”,*
- b) skreśla się lit. b;*

2. Ustawa wprowadza do kontroli prowadzonych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (art. 25 ust. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych) wyłączenie stosowania art. 79a ust. 6 pkt 5, 7 i 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Oznacza to że pracownik Inspekcji dokonujący kontroli nie musi legitymować się upoważnieniem zawierającym oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli oraz pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

Uzasadnienie ustawy nie wyjaśnia dlaczego upoważnienie do kontroli nie zawiera pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Jeżeli nie ma powodów do gorszego traktowania w trakcie kontroli np. rolników w ramach rolniczego handlu detalicznego, to należy zapewnić pouczenie kontrolowanego podmiotu o jego prawach i obowiązkach.

Propozycja poprawki:

*w art. 4 w pkt 3, w art. 25 w ust. 4 wyrazy „pkt 5, 7 i 9” zastępuje się wyrazami „pkt 5 i 7”;*

3. Należy zauważyć, że nie ma żadnej korelacji pomiędzy przepisami podatkowymi określającymi opodatkowanie przychodów ze sprzedaży wyprodukowanej przez rolników żywności, a przepisami o rolniczym handlu detalicznym.

W związku z tym działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego w znacznym zakresie będzie opodatkowana na zasadach ogólnych, tzn. nie skorzysta ze zwolnienia od podatku (do kwoty 20 tys. przychodu) oraz możliwości ryczałtowego rozliczenia podatku, o którym mowa art. 6 ust. 1d ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

Ponadto, ze względu treść odesłania w art. 3 pkt 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, rolniczy handel detaliczny w zakresie w jakim nie stanowi innego źródła przychodu, o którym mowa w art. 20 ust. 1c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, będzie traktowany jako działalność gospodarcza.

Definicja „rolniczego handlu detalicznego” z art. 3 ust. 3 pkt 29b ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, pozwala na kwalifikację jako rolniczego handlu detalicznego, sprzedaży żywności pochodzącej w całości lub części z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Ponieważ wielkość tej części nie jest oznaczona to wystarczy, znikoma ilość własnej produkcji by można było posługiwać się oznakowaniem „rolniczy handel detaliczny”. Takie rozwiązanie będzie wprowadzało w błąd konsumentów. Dlatego warto rozważyć uzupełnienie definicji poprzez wskazanie części w jakiej produkcja ma pochodzić od sprzedającego lub wymóg, że każdy sprzedawany produkt zawiera składniki z własnej uprawy, hodowli lub chowu.

W ramach rolniczego handlu detalicznego, nie można korzystać z pośredników przy zbywaniu produktów z wyjątkiem zbywania takiej żywności podczas wystaw, festynów, targów lub kiermaszy, organizowanych w celu promocji żywności. Wątpliwości budzi co w praktyce ma oznaczać ten wyjątek. Biorąc pod uwagę wynikającą z definicji „rolniczego handlu detalicznego” konieczność zbywania towaru konsumentowi finalnemu, można brać pod uwagę umowę zlecenia, w której przyjmujący zlecenie zawiera umowę w imieniu własnym na rachunek dającego zlecenie (konstrukcja podobna do umowy komisum).

Jednocześnie zakaz wydaje się nie dotyczyć skorzystania z „pośrednika” w postaci zleceniobiorcy, który działa jako pełnomocnik sprzedającego, gdyż wtedy umowa sprzedaży jest zawierana pomiędzy mocodawcą – w tym przypadku podmiotem prowadzącym rolniczy handel detaliczny – a konsumentem finalnym.

Przepisy dotyczące rolniczego handlu detalicznego pomijają korzystanie z pracowników oraz innych osób w procesie produkcji żywności.

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia dlaczego przyjęto takie rozwiązania, nie można więc ocenić czy ustawodawca świadomie je wybrał, czy są wynikiem zastosowania błędnej techniki legislacyjnej.

4. W art. 9 w ust. 1 utrzymano w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 7 ust. 4, art. 19 ust. 5 i art. 21 ust. 5 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego. Przepis nie określa terminu, w którym należy wydać rozporządzenia na podstawie nowych przepisów upoważniających.

Zgodnie z § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 marca 2016 r., możliwe jest jedynie czasowe utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych, a niedopuszczalne jest utrzymanie rozporządzeń w mocy bez określenia terminu, w którym przepisy utracą moc.

Wobec powyższego należy wskazać w przepisie maksymalny termin po którym dotychczasowe rozporządzenie utraci moc (np. 6 miesięcy).

Propozycja poprawki:

*w art. 9 po wyrazach przed wyrazami „i mogą” dodaje się wyrazy „, nie dłużej jednak niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,”;*

5. W art. 10 zawarto przepis, który utrzymuje ważność planów awaryjnych, o których mowa w art. 88 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Utrzymane w mocy plany awaryjne są wydawane przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa. Nie są to akty powszechnie obowiązujące (nie mają formy rozporządzenia). Podstawa wydania tych planów nie jest zmieniana opiniowaną ustawą, dlatego przepis utrzymujący w mocy plany awaryjne jest niepotrzebny.

Propozycja poprawki:

*skreśla się art. 10;*

*Michał Gil*

*Główny legislator*