



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 5 stycznia 2010 r.

**Druk nr 747**

---

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.**

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Piotra Głowskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| (-) Małgorzata Adamczak    | (-) Ireneusz Niewiarowski |
| (-) Barbara Borys-Damięcka | (-) Michał Okła           |
| (-) Piotr Głowski          | (-) Andrzej Person        |
| (-) Ryszard Górecki        | (-) Eryk Smulewicz        |
| (-) Kazimierz Kleina       | (-) Jacek Swakoń          |
| (-) Paweł Klimowicz        | (-) Mariusz Witczak       |
| (-) Sławomir Kowalski      | (-) Henryk Woźniak        |
| (-) Rafał Muchacki         |                           |

## USTAWA

z dnia

### **o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**

#### **Art. 1.**

W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.<sup>1)</sup>) 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 w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych lub zwierzęcych, które rolnik sam wytworzył, jeżeli działalność ta ma charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie."

#### **Art. 2.**

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.<sup>2)</sup>):

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 116, poz. 732, Nr 141, poz. 888, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11 i Nr 18, poz. 97.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2000 r. Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370 i Nr 134, poz. 1509, z 2002 r. Nr 19, poz. 199, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 78, poz. 715, Nr 89, poz. 804, Nr 135, poz. 1146, Nr 141, poz. 1182, Nr 169, poz. 1384, Nr 181, poz. 1515, Nr 200, poz. 1679 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 595, Nr 84, poz. 774, Nr 90, poz. 844, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1608, Nr 202, poz. 1956, Nr 222, poz. 2201, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 99, poz. 1001, Nr 109, poz. 1163, Nr 116, poz. 1203, 1205 i 1207, Nr 120, poz. 1252, Nr 123, poz. 1291, Nr 162, poz. 1691, Nr 210, poz. 2135, Nr 263, poz. 2619 i Nr 281, poz. 2779 i 2781, z 2005 r. Nr 25, poz. 202, Nr 30, poz. 262, Nr 85, poz. 725, Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 102, poz. 852, Nr 143, poz. 1199 i 1202, Nr 155, poz. 1298, Nr 164, poz. 1365 i 1366, Nr 169, poz. 1418 i 1420, Nr 177, poz. 1468, Nr 179, poz. 1484, Nr 180, poz. 1495 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 46, poz. 328, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 107, poz. 723, Nr 136, poz. 970, Nr 157, poz. 1119, Nr 183, poz. 1353 i 1354, Nr 217, poz. 1588, Nr 226, poz. 1657 i Nr 249, poz. 1824, z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 99, poz. 658, Nr 115, poz. 791 i 793, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1288, Nr 191, poz. 1361 i 1367, Nr 192, poz. 1378 i Nr 211, poz. 1549, z 2008 r. Nr 97, poz. 623, Nr 141, poz. 888, Nr 143, poz. 894, Nr 209, poz. 1316, Nr 220, poz. 1431 i 1432, Nr 223, poz. 1459 i Nr 228, poz. 1507 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 6, poz. 33, Nr 19, poz. 100, Nr 69, poz. 587, Nr 79, poz. 666, Nr 91, poz. 741, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035 i 1037 i Nr 127, poz. 1052.

1) w art. 20 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 uważa się również przychody ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 71a, chyba że przychody ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych zaliczane są 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 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, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 5 000 zł, jeżeli sprzedaż nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej, oraz pod warunkiem prowadzenia ewidencji sprzedaży, o której mowa w ust. 33,”

b) dodaje się ust. 33-35 w brzmieniu:

"33. 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. Dienne przychody ewidencjonowane są w dniu sprzedaży.

34. Limit 5 000 zł ma zastosowanie również w przypadku, 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.

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

- 1) jeżeli sprzedaż przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych jest przedmiotem pozarolniczej działalności gospodarczej podatnika,
- 2) 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,

3) jeżeli sprzedaż następuje w stałych wyodrębnionych miejscach sprzedaży, z wyjątkiem miejsc, w których produkty te zostały wytworzone oraz z wyjątkiem sprzedaży na targowiskach, przez które rozumie się wszelkie miejsca, przeznaczone do prowadzenia handlu.”.

**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 uwzględni 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 pojęcia działalności gospodarczej. 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.<sup>3</sup> 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. 22<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Kolejnym warunkiem jest przetwarzanie osobiste, 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. Ostatnią przesłanką jest uboczny charakter działalności.

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

W trakcie prac nad projektem rozważano ograniczenie produkcji przetworzonych produktów rolnych poprzez jej odniesienie do wielkości produkcji nieprzetworzonej danego gospodarstwa. Mogłoby to jednak doprowadzić do zbytowego uprzywilejowania na rynku żywności przetworzonej dużych gospodarstw rolnych, co w skrajnych przypadkach mogłoby zaburzyć dotychczasową strukturę produkcji i dystrybucji żywności.

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

---

<sup>3)</sup> 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/el. 2005.

rozmiarach, będzie limitowane kwotą 5 000 zł przychodu rocznie. Nadwyżka ponad tę kwotę będzie opodatkowana jako przychód z tzw. innych źródeł (art. 20 ust. 1a). Nadwyżka nie będzie 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.

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. Dodatkowym warunkiem zwolnienia będzie sprzedaż przetworzonych produktów w miejscu przetworzenia lub na targowiskach.

Dla zachowania spójności z 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. Można oczekiwać, że dzięki ustawie producenci domowej żywności wyjdą z „szarej strefy” i zasila budżet kwotami nadwyżek ponad limit 5 000 zł przychodu rocznie.

Przedmiot projektu nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

.....

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u

.....