



WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER GOSPODARKI
Waldemar Pawlak

Warszawa, *25* lutego 2010 r.

DRE-III-022-11/10

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Gracjanowi Paweł Przewodniczący

W nawiązaniu do przesłanego przy piśmie z dnia 15 stycznia 2010r., znak: BPS/KU-034/747/3/10, projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (*druk senacki nr 747*), uprzejmie przedstawiam następującą opinię do rozwiązań zaproponowanych w projekcie w zakresie właściwości Ministra Gospodarki.

Projekt zakłada zmianę art. 3 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej /dalej ustawa SDG/ (Dz. U. z 2007r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.)* polegającą na wyłączeniu stosowania przepisów tej ustawy do działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście w sposób nieprzemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, które rolnik sam wytworzył oraz pod warunkiem, że działalność ta będzie miała charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie.

W obecnym stanie prawnym przepis art. 3 ustawy SDG ustanawia dwie kategorie wyłączeń spod stosowania przepisów tej ustawy. Dotyczy on, po pierwsze, szeroko rozumianej działalności wytwórczej w rolnictwie (obejmującej uprawy rolne, chów i hodowlę zwierząt, a także ogrodnictwo, warzywnictwo, leśnictwo oraz rybactwo śródlądowe). Po drugie, wyłączenie zawarte w art. 3 stosuje się do tzw. agroturystyki, czyli wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Niemniej działalność wykonywana przez rolników ma charakter działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ustawy SDG i tym samym wykonujący ją rolnik może spełniać przesłanki podmiotowe przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy SDG. Działalność wytwórcza w rolnictwie - jeśli nie jest wykonywana wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb - jest działalnością zarobkową i ukierunkowaną "na zbyt". Ponieważ jest ona jednocześnie wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, jest zarazem w takim przypadku działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy SDG, a wykonujący ją rolnik jako osoba fizyczna wykonująca tę działalność we własnym imieniu spełnia przesłanki kwalifikowania go jako przedsiębiorcy. Powyższa kwalifikacja ma jednak znaczenie wyłącznie teoretyczno-prawne, jako że - na mocy komentowanego przepisu - działalność w nim określona i tak nie podlega przepisom ustawy SDG. Skutkiem wyłączenia działalności wytwórczej w rolnictwie spod działania ustawy SDG jest zwolnienie przedsiębiorców wykonujących tę działalność z obowiązku dokonywania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. W praktyce wyłączenie to ogranicza się do rolników (osób fizycznych), od których nie wymaga się dokonania wpisu w ewidencji działalności gospodarczej, bowiem spółki handlowe nie mogą powstać bez wpisu do KRS.

Na przedsiębiorcach objętych zakresem tego wyłączenia nie będą ciążyć także inne obowiązki przewidziane w przepisach ustawy SDG, a które zostały nałożone na przedsiębiorców, zwłaszcza art. 16-22 ustawy SDG (obowiązek posługiwania się numerem identyfikacji podatkowej w obrocie prawnym i gospodarczym, wymóg wykonywania działalności na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania słuszych interesów konsumentów, obowiązek spełniania określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności dotyczących zagrożenia zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska, posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych, oznaczania towarów, dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego).

Nie podleganie przez działalność określoną w art. 3 reżimowi ustawy SDG nie oznacza, jak słusznie zauważono w uzasadnieniu do projektu ustawy, że działalność ta może być wykonywana w sposób całkowicie dowolny. Także na rolniku będą ciążyć pewne obowiązki, których przestrzeganie ma na celu zapewnienie ochrony określonych powszechnie uznawanych wartości (jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo obrotu). Jeżeli przepisy odrębnych ustaw przewidują określone wymogi przy wykonywaniu danej działalności, także rolnik w zakresie prowadzenia takiej działalności ma obowiązek stosowania się do tych wymogów. Na przykład w związku z przetwarzaniem

produktów roślinnych i zwierzęcych oraz sprzedażą wytworzonych produktów konsumentom zastosowanie będą miały przepisy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w tym w zakresie wymagań zdrowotnych i znakowania żywności. Podobnie zastosowanie będzie miała *ustawa z dnia 5 lipca 2001r. o cenach* (Dz. U. Nr 97, poz. 1050, z późn. zm.), obejmująca przepisami przedsiębiorców, do których zalicza zarówno podmioty prowadzące działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy SDG, jak i osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (vide art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o cenach).

Wyłączenie działalności wytwórczej w rolnictwie ma charakter przedmiotowy. Wiąże się ono z tradycyjnym traktowaniem działalności rolniczej jako aktywności nie będącej typową działalnością gospodarczą (prowadzoną przez przedsiębiorcę). Takie podejście wynika też z przyjętej systemowej koncepcji rejestracji podmiotów wykonujących działalność gospodarczą i zapewnienia niedublowania się rejestrów. Należy zauważyć, że działalność rolnicza rozumiana jako działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, objęta jest przepisami *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz. U. Nr 64, poz. 592, z późn. zm.). W zakresie ewidencji w 2001r. wprowadzona była już odrębna ewidencja gospodarstw rolnych na podstawie *ustawy z dnia 25 lipca 2001r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 125, poz. 1363, z późn. zm.), która zawierała podstawowe dane, jak imię i nazwisko posiadacza gospodarstwa rolnego, jego adres, niepowtarzalny numer gospodarstwa nadany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w drodze decyzji administracyjnej, powierzchnię gospodarstwa rolnego itp. Następnie po utracie mocy tej ustawy – ewidencja prowadzona jest na podstawie *ustawy z dnia 18 grudnia 2003r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności* (Dz. U. z 2004r. Nr 10, poz. 76, z późn. zm.).

System zapewnia identyfikację producentów rolnych, która wykorzystywana jest też na potrzeby realizacji wspólnotowej polityki rolnej. Stanowiło to istotną przesłankę braku potrzeby włączania rolników do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej na podstawie ustawy SDG.

Wyłączeniem przedmiotowym objęta jest tylko działalność wytwórcza w rolnictwie, a zatem nie są wyłączone inne rodzaje działalności wykonywanej przez rolników, z wyjątkiem agroturystyki. Z oczywistych względów wyłączenie przedmiotowe odnosi się

także do handlu wytworzonymi produktami, czyli zbywania produktów rolnych uzyskanych ("wytworzonych") dzięki uprawie ziemi, ogrodnictwu czy hodowli zwierząt.

Wyłączenie agroturystyki ma z kolei charakter podmiotowy i odnosi się tylko do podmiotów będących rolnikami. Ten rodzaj działalności obejmuje wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaż posiłków domowych oraz świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Zawarte w art. 3 ustawy SDG wyłączenie podmiotowe jest krytykowane w literaturze. (patrz: K. Kohutek, Komentarz LEX/el.2005 do art. 3 ustawy SDG). Negatywnie jest oceniany zwłaszcza zakres tego wyłączenia, dotyczący tylko "rolników" - zatem nie mający już zastosowania do innych osób fizycznych mieszkających na wsi, którzy również mogliby trudnić się opisaną w powyższym przepisie działalnością, czyli wynajmowaniem pokoi w różny sposób potraktował analogiczną działalność na podstawie wyłącznie kryterium podmiotowego posiadania statusu "rolnika". Ponadto wyłączenie może dotyczyć rolnika prowadzącego na szeroką skalę działalność usługowo-hotelarską, czyli gospodarstwa rolno-budowlanego *de facto* pensjonatem.

W świetle przedstawionego obowiązującego obecnie stanu prawnego, należy pozytywnie ocenić zaproponowane w projekcie ustawy rozszerzenie wyłączenia spod przepisów ustawy SDG kolejnej grupy rolników wykonujących działalność gospodarczą polegającą na przetwórstwie wytworzonych przez siebie produktów roślinnych i zwierzęcych, zważywszy, że wyłączeniu ma podlegać działalność, która praktycznie będzie miała charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie. Wątpliwości budzi jednak brak takich instrumentów, które uniemożliwiłyby wyłączenie działalności wykonywanej w znacznym rozmiarze. Należy zauważyć, że stosowana pomocniczo definicja rolnika indywidualnego (ustawa SDG nie definiuje pojęcia rolnik) na podstawie *ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolno-gospodarskiego* wskazuje na osobę fizyczną prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nawet do 300 ha. System prawny zezwalałby, co wydaje się trudne do zakwestionowania, aby w przetwórstwo zaangażowane były osoby współpracujące w gospodarstwie rolnym, mające status domownika w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników jako osoby pracujące w gospodarstwie rolnym i niezwiązane z rolnikiem stosunkiem pracy. Produkcja wyrobów w oparciu o znaczne zasoby ludzkie oraz znaczne własne zasoby produktów roślinnych i zwierzęcych, może osiągać istotne rozmiary i prowadzić do osiągnięcia z tego tytułu znacznych dochodów. Można założyć, że dochody te i tak będą z reguły uznawane jako pochodzące z działalności ubocznej, przy

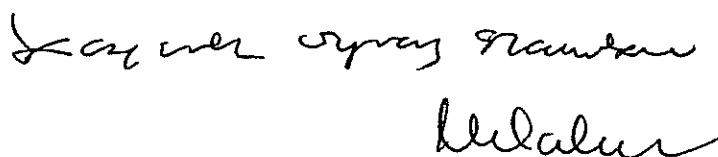
czym trzeba zauważyć, że przepis określający działalność jako mającą charakter uboczny jest obecnie przepisem nieostrym i w razie jakichkolwiek wątpliwości konieczne będzie ustalenie stanu faktycznego na podstawie zeznań zainteresowanego, zaświadczeń urzędu skarbowego i innych dokumentów wskazujących czy podstawowym źródłem dochodów było prowadzenie gospodarstwa rolnego czy prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie przetwórstwa.

Dlatego proponuję wprowadzenie wymiernego kryterium przesądzającego, że przekroczenie określonych rozmiarów przetwórstwa (np. w powiązaniu z proponowanym progowym określeniem rocznego poziomu wysokości sprzedaży zwolnionej z opodatkowania) będzie skutkowało obowiązkiem dokonania wpisu przedsiębiorcy do ewidencji.

Nie wydaje się natomiast zasadne założenie przyjęte w uzasadnieniu do projektu ustawy, że działalność przetwórcza w każdym przypadku będzie miała bardzo ograniczony charakter i nie będzie miała wpływu na rynek handlu żywnością. Należy uznać, że lokalnie przy przetwórstwie znacznych rozmiarów może dochodzić do zakłócenia konkurencji. Dlatego istotnym jest wprowadzenie wymiernego kryterium wielkości produkcji ubocznej.

W odniesieniu do rolników dokonujących przetwórstwa w znacznym rozmiarze, którzy podlegaliby pozostającym we właściwości Ministra Gospodarki przepisom w zakresie wpisu przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną do ewidencji działalności gospodarczej, już nastąpiło znaczne odformalizowanie procedur administracyjnych. Wprowadzone uproszczenia i doskonalona procedura dokonywania wpisów do ewidencji działalności gospodarczej wraz ze zgłoszeniem do innych organów w związku z uzyskiwaniem numerów NIP, REGON i zgłoszeń do ZUS/KRUS, a także zniesienie opłat za dokonywanie wpisów w ewidencji, pozwala stwierdzić, że nie powinno to już stanowić żadnej przeszkody w rejestracji działalności gospodarczej zgodnie z przyjętym systemem.

Pozytywnie oceniam również tworzenie ułatwień dla przetwórców rolnych w obszarze prawa podatkowego. Należy przy tym zauważyć, że uproszczenie ewidencji przychodów niezależnie od rozmiarów przetwórstwa (a zwłaszcza zaproponowane zwolnienie z podatku dochodowego przychodów ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu z jednoczesnym ograniczeniem wysokości takiej sprzedaży w roku podatkowym do kwoty 5.000 zł), może funkcjonować niezależnie od kryteriów związanych z obowiązkiem dokonania wpisu przedsiębiorcy do ewidencji działalności gospodarczej.



Waldemar Pawlak