

UZASADNIENIE

Podstawowym celem projektowanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji jest dopasowanie istniejących rozwiązań z zakresu prawa podatkowego i prawa żywnościowego do potrzeb podmiotów prowadzących produkcję żywności na małą skalę i jej zbywanie w krótkich łańcuchach dystrybucji, w tym w szczególności w ramach rolniczego handlu detalicznego.

Uzasadnienie zmian z zakresu prawa podatkowego

Proponowane zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych mają na celu umożliwienie korzystania ze zwolnienia podatkowego, określonego w art. 21 ust.1 pkt 71a oraz możliwości opodatkowania 2% ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych przychodów ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, określonych w art. 20 ust. 1c tej ustawy uzyskiwanych przez producentów rolnych niezależnie od tego w jaki sposób i komu dokonują sprzedaży ww. przetworzonych produktów. Oznacza, to że ww. rozwiązań podatkowych mogłyby przykładowo korzystać podmioty prowadzące rolniczy handel detaliczny oraz podmioty prowadzące działalność marginalną, lokalną i ograniczoną.

Mając powyższe na względzie proponuje się w art. 20 ust. 1 c uchylenie pkt 1 który wyłączał możliwość skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 71a oraz możliwości opodatkowania 2% ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych w przypadku sprzedaży na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych na potrzeby prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej oraz pkt 3 który ograniczał możliwość prowadzenie sprzedaży wyłącznie do miejsc w których produkty te zostały wytworzone oraz przeznaczonych do prowadzenia handlu.

Mając na względzie rezygnację ograniczania podmiotów na rzecz których może być dokonywana sprzedaż z której przychody mogą być zaliczane do przychodów z innych źródeł proponuje się zmianę brzmienia w art. 20 ust.1 c pkt 2 mającą na celu odejście w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do odwołań do rolniczego handlu detalicznego.

Uwzględniając uchylenie w ust. 1 c pkt 1 i 3 niezbędne jest uchylenie również ust. 1ea, który dopuszczał w ramach rolniczego handlu detalicznego sprzedaż na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych na potrzeby prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej, do wysokości ilości żywności określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 44a ust. 3

ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2017 r. poz. 149 i 60).

Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem zwolnienia określonego w art. 21 ust.1 pkt 71 a w projekcie ustawy proponuje się odejście od ograniczania wielkości sprzedaży do ilości, która może być zbywana w ramach rolniczego handlu detalicznego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Ponadto w związku ze znacznym wzrostem kosztów uzyskania przychodów ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych proponuje podwyższenie kwoty przychodów zwolnionych z podatku dochodowego od osób fizycznych do 40 tys. zł.

Jednocześnie zasadne jest przy konstruowaniu zwolnienia podatkowego w formie pomocy de minimis, której wysokość jest ograniczona przepisami UE, odstąpienie innych dodatkowych ograniczeń.

Uzasadnienie zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia – część ogólna.

Aktualnie w ramach rolniczego handlu detalicznego, punktu widzenia wymagań dotyczących bezpieczeństwa żywności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149) zbywanie wytworzonych środków spożywczych jest możliwe wyłącznie konsumentom końcowym (art. 3 ust. 3 pkt 29b i art. 44a). Taki stan rzeczy budzi wątpliwości strony społecznej, a w szczególności, Stowarzyszenia Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND, Fundacji Wspierania Rozwoju Kultury i Społeczeństwa Obywatelskiego QLT, Międzynarodowej Koalicji dla Ochrony Polskiej Wsi – ICPPC oraz Stowarzyszenia Polska Wolna od GMO, która domaga się dopuszczenia zbywania żywności wyprodukowanej w ramach rolniczego handlu detalicznego na rzecz podmiotów takich jak sklepy, restauracje, stołówki i inne placówki o podobnej charakterystyce. Dyskusja na ten temat jest prowadzona, m.in. na forum Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji dopuszcza taką możliwość.

Należy przy tym zaznaczyć, że definicja handlu detalicznego została określona w art. 3 ust. 7 rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie

bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463). Zgodnie z ww. definicją handel detaliczny oznacza obsługę 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.

Zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 dotyczącego higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego” opracowanymi przez Komisję Europejską¹ tę definicję obejmującą działalność hurtową uznano jednak za zbyt szeroką dla celów higieny żywności. W kontekście higieny żywności handel detaliczny powinien w zasadzie mieć bardziej ograniczone znaczenie, tj. oznaczać: „działalność obejmującą bezpośrednią sprzedaż lub dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego konsumentowi końcowemu”. Oznacza to w praktyce, że:

- 1) rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 319) jest wystarczające w przypadku działalności związanej z bezpośrednią sprzedażą lub dostawą żywności pochodzenia zwierzęcego konsumentowi końcowemu,
- 2) w przypadku działalności hurtowej (np. zakładów zajmujących się sprzedażą hurtową lub detaliczną, które prowadzą działalność mającą na celu dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu) wyjątkiem od stosowania rozporządzenia (WE) nr 853/2004 są:
 - a) zakłady, których działalność hurtowa polega wyłącznie na składowaniu i transporcie; w takim przypadku stosuje się wymogi rozporządzenia (WE) nr 852/2004 oraz wymogi dotyczące temperatury ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 853/2004,
 - b) przypadki, w których dostawa, zgodnie z prawem krajowym, jest marginalną, lokalną i ograniczoną działalnością zakładu detalicznego, który głównie zajmuje się zaopatrzeniem konsumenta końcowego; w takim przypadku zastosowanie ma

¹ Dokument zamieszczony na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidance_reg-2004-853_pl.pdf, str. 9 (dostęp na 16.05.2018 r.).

tylko rozporządzenie (WE) nr 852/2004.

Reasumując, prawodawca unijny przewidział możliwość zastosowania ww. wyłączenia od obowiązywania przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 (art. 1 ust. 5 lit. b pkt ii), w szczególności w przypadku, gdy podmiot działający na rynku spożywczym zamierza prowadzić dostawy żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego wyłącznie do innych zakładów detalicznych w ramach tzw. działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej ustanowionej zgodnie z prawem krajowym. Przepisy dotyczące takiej działalności powinny przy tym przed przyjęciem w prawie krajowym podlegać procedurze notyfikacji Komisji Europejskiej i pozostałym państwom członkowskim Unii Europejskiej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie aktami prawnymi określającymi, co należy rozumieć pod pojęciem działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, o której mowa w art. 1 ust. 5 lit. b pkt ii rozporządzenia (WE) nr 853/2004 (dostawy żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego realizowana wyłącznie do innych zakładów detalicznych), regulują aktualnie na poziomie krajowym przepisy art. 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2017 r. poz. 242, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej (Dz. U. poz. 451), które podlegało procedurze notyfikacji, o której mowa powyżej.

Rozwiązania wprowadzane projektowaną ustawą mają m.in. na celu przyjęcie analogicznych rozwiązań dla rolniczego handlu detalicznego, co jednocześnie oznacza obowiązek poddania projektowanej ustawy procedurze notyfikacji, o której mowa powyżej. Dzięki wprowadzonym rozwiązaniom zakłady prowadzące rolniczy handel detaliczny produktami pochodzenia zwierzęcego prowadzące sprzedaż podmiotom innym niż konsumenci finalni nie będą podlegać zatwierdzeniu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 853/2004. Do takich zakładów, analogicznie jak do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, będą mieć przy tym zastosowanie, w szczególności przepisy rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i przepisy wydane w trybie tego rozporządzenia. Różnica pomiędzy działalnością marginalną, lokalną i ograniczoną, jeżeli chodzi o krajowe wymagania higieniczne, będzie natomiast polegać na tym, że do podmiotów zamierzających prowadzić działalność w zakresie rolniczego handlu detalicznego produktami pochodzenia

zwierzęcego i żywnością zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego (żywnością złożoną) nie będą miały zastosowania przepisy art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego dotyczące projektu technologicznego zakładu.

Uzasadnienie zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia – część szczegółowa.

W ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 ust. 3 pkt 29b (art. 2 pkt 1 projektu ustawy) proponuje się zmianę polegającą w szczególności na umożliwieniu zbywania żywności wyprodukowanej w ramach rolniczego handlu detalicznego na rzecz zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego zlokalizowanych na ograniczonym obszarze, w tym sklepów, restauracji, stołówek i innych placówek o podobnej charakterystyce;
- 2) w art. 44a (art. 2 pkt 2 projektu ustawy) proponuje się:
 - a) w ust. 2 w pkt 1 – wskazanie na jakim obszarze mogą być zlokalizowane zakłady prowadzące handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego, którym możliwe jest zbywanie żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego. W tym zakresie przyjęto rozwiązanie analogiczne do obowiązującego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Dzięki wprowadzonym rozwiązaniom żywność wyprodukowaną w ramach rolniczego handlu detalicznego będzie można zbywać m.in. sklepom i restauracjom zlokalizowanym na obszarze tego samego województwa, w którym ma miejsce prowadzenie produkcji tej żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego lub zlokalizowanym na obszarach powiatów lub miast stanowiących siedzibę wojewody lub sejmiku województwa, sąsiadujących z tym województwem,
 - b) w ust. 2 w pkt 2 – doprecyzowanie, że dokumentowaniu w sposób umożliwiający określenie ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego podlega jedynie jej zbywanie a nie produkcja,
 - c) w ust. 2 w pkt 3 – doprecyzowanie, że udział pośrednika nie jest, pod pewnymi wyjątkami, możliwy w procesie zbywania żywności, a nie jej produkcji. Takie rozwiązanie umożliwi wykorzystanie przez podmioty prowadzące rolniczy

handel detaliczny w procesie produkcji żywności tzw. „inkubatorów przetwórstwa lokalnego (inkubatorów kuchennych)” np. do zlecenia usług przetwarzania żywności zgodnie ze wskazaną przez nie recepturą, o ile nie dysponują one odpowiednią infrastrukturą umożliwiającą takie działanie,

- d) w ust. 3 – doprecyzowanie, że obowiązek odpowiedniego oznakowania miejsca zbywania żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego dotyczy wyłącznie podmiotów prowadzących taki handel lub dozwolonego pośrednika. W wyniku wprowadzanej zmiany takie oznakowanie nie będzie wymagane np. w sklepie lub restauracji, które zbywają żywność nabytą od podmiotów prowadzących rolniczy handel detaliczny,
- e) w ust. 4 i 5 – techniczną zmianę numeracji będącą konsekwencją wprowadzenia ww. rozwiązań.

W art. 3 projektu ustawy proponuje się przepisy przejściowe, natomiast w art. 4 projektu ustawy przewidziano przepis końcowy wskazujący termin wejścia w życie projektowanej ustawy. **Należy przy tym zauważyć, że termin ten w odniesieniu do wejścia w życie przepisów, o których mowa w art. 2 projektowanej ustawy powinien być skorelowany z terminem wejścia w życie przepisu wykonawczego, który zostanie wydany na podstawie art. 44a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Obydwa ww. akty prawne zawierają przy tym przepisy techniczne i podlegają procedurze notyfikacji.**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie zamieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rządowego Centrum Legislacji.

Projektowana ustawa, z uwagi na rozwiązania wprowadzane w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia polegające na wprowadzeniu możliwości zbywania żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego do innych zakładów detalicznych z wyłączeniem zastosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004, w tym dotyczących obowiązku zatwierdzenia zakładu, zawiera przepisy techniczne i podlega procedurze notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa nie została ujęta w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

