

Wymogi higieniczno-sanitarne sprzedaży bezpośredniej żywności wobec aktualnych oczekiwań – aspekty prawnoporównawcze

1. Wsparcie rozwoju sprzedaży bezpośredniej jest wyzwaniem współczesności z uwagi na znaczenie tej działalności dla dzisiejszej rzeczywistości, obejmującej nie tylko rolników, zwłaszcza małe rodzinne gospodarstwa rolne, lecz także całe obszary wiejskie¹, środowisko, konsumentów². Komisja Europejska w dokumencie określającym wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020³ określiła jako ważne działania „na rzecz rozwoju sprzedaży bezpośredniej i rynków lokalnych” oraz poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności.

Wymogi higieniczno-sanitarne są tylko jednym, ale ważnym aspektem warunkującym rozwój sprzedaży bezpośredniej. Środowiska reprezentujące producentów rolnych uznają je za jedne z głównych barier podejmowania sprzedaży bezpośredniej zwłaszcza produktów przetworzonych⁴.

¹ S. Masini, *I mercatali degli imprenditori agricoli a vendita diretta*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2007, nr 3, s. 292.

² O ekonomicznych, społecznych i środowiskowych implikacjach sprzedaży bezpośredniej pisze M. R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, „Rivista di Diritto Alimentare” www.rivistadirittoalimentare.it, 2008, nr 3, s. 3 oraz S. Dziedzic, *Społeczne, ekonomiczne i etyczne aspekty sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 125-134.

³ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

⁴ Zob. opinię Krajowej Rady Izb Rolniczych z 24 maja 2013 r., nr KRIR/KP 601/2013.

Z kolei konsumenci, którzy również są zainteresowani możliwością zakupu produktów rolnych (nie tylko podstawowych, ale i przetworzonych) bezpośrednio od producenta rolnego, oczekują jednocześnie gwarancji ich zdrowotności i bezpieczeństwa⁵. Potrzebne są zatem rozwiązania wyważone i proporcjonalne, będące kompromisem między oczekiwaniami obu podmiotów łańcucha żywności. Powinny gwarantować bezpieczeństwo produktów, ale jednocześnie nie stwarzać producentom nadmiernych i nieuzasadnionych barier dla prowadzenia sprzedaży szerokiej gamy środków spożywczych.

Higiena⁶ i bezpieczeństwo żywności⁷ są dziedzinami uregulowanymi przez UE w formie rozporządzeń o charakterze horyzontalnym⁸. W niektórych kwestiach prawo UE pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia odpowiednich środków zapewniających bezpieczeństwo zdrowia publicznego. Dotyczy to doprecyzowania terminu „dostaw bezpośrednich w małych ilościach”, przyjęcia odstępstw od unijnych wymogów higienicznych w zakresie tradycyjnych metod produkcji, możliwości przewidzenia procedury zatwierdzenia przedsiębiorstwa znajdującego się na terytorium kraju członkowskiego, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Państwa mogą ponadto przyjąć krajowe środki w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej⁹.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy sposób wykorzystania przez polskiego ustawodawcę kompetencji, pozostawionych mu przez regulacje unijne, do określenia krajowych środków w zakresie higieny ułatwia prowadzenie sprzedaży bezpośredniej, zapewniając jednocześnie zachowanie bezpieczeństwa zdrowia publicznego. Udzielenie od-

⁵ Zob. np. S. Dziedzic, *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju bezpośredniej sprzedaży produktów rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 67, s. 121-122.

⁶ Parlament Europejski i Rada wydała w 2004 r. zbiór rozporządzeń w dziedzinie higieny żywności, tworzących tzw. pakiet higieniczny, zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 116, przyp. 4.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31/1 z 1 lutego 2002 r.

⁸ Szerzej na temat wymogów bezpieczeństwa i higieny w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE zob. A. Kapała, op. cit., s. 115-139.

⁹ Ibidem, s. 138.

powiedzi na postawione wyżej pytanie będzie możliwe po przeprowadzeniu analizy obowiązujących przepisów unijnych i polskich. Przykładem sposobu określenia środków krajowych w dziedzinie higieny jest regulacja włoska. Działalność sprzedaży bezpośredniej została we Włoszech obszernie uregulowana, a wysoki poziom jej rozwoju może sugerować, że przepisy tam obowiązujące sprzyjają jej prowadzeniu.

Przeprowadzenie analizy włoskiej regulacji w omawianym zakresie nie jest jednak zadaniem łatwym. Kompetencje w dziedzinach „żywności” i „ochrony zdrowia”, do których należą normy higieniczne i bezpieczeństwa żywności, zostały na mocy art. 117 Konstytucji Republiki Włoch¹⁰ podzielone między ustawodawcę krajowego i ustawodawcę regionalnego¹¹. Państwo, które w obszarze zdrowia i żywności może wprowadzać regulacje jedynie o charakterze zasad, ogranicza się do wydawania w formie porozumień wytycznych opracowanych wspólnie z regionami¹², szczegółowe przepisy zaś ustanawiają regiony.

Porównanie trzech porządków prawnych umożliwi sformułowanie w podsumowaniu oceny poziomu restrykcyjności polskich wymogów na tle włoskich. Pozwoli ustalić, czy ustawodawca unijny lub polski kreują nieuzasadnione lub nadmierne bariery sprzedaży bezpośredniej, a w konsekwencji, na kim spoczywa ciężar sprostania wyzwaniu określenia norm prawnych uwzględniających oczekiwania obu stron łańcucha żywności.

Niniejszy artykuł jest kontynuacją rozważań w zakresie sprzedaży bezpośredniej. Stanowi porównanie i podsumowanie analizy przepisów higieniczno-sanitarnych w prawie Unii Europejskiej, Polski i Włoch zawartej we wcześniejszych opracowaniach autorki¹³. Podjęcie powyższego

¹⁰ Konstytucja Republiki Włoch z 22 grudnia 1947 r., „Gazzetta Ufficiale” nr 298 z 27 grudnia 1947 r., ze zm.

¹¹ C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di Diritto Agrario*, UTET 2011, s. 203.

¹² Accordo 29 aprile 2010 tra il Governo, le regioni e le province autonome relativo a «Linee guida applicative del regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari», (Rep. Atti n. 59/CSR), „Gazzetta Ufficiale” Serie Generale nr 121, 26.05.2010; Accordo 17 dicembre 2009 tra il Governo, le regioni e le province autonome relativo a “Linee guida applicative del regolamento n. 853/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari», (Rep. Atti n. 253/CSR), „Gazzetta Ufficiale” Serie Generale n. 14, 19.01.2010.

¹³ Zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...; eadem, Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 127-145; O aspektach higieniczno-sanitarnych w sprzedaży bezpośredniej w Polsce zob. w: A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 160-172.

tematu ma, z jednej strony, znaczenie praktyczne, przybliży bowiem zagadnienia ważne dla producentów żywności i konsumentów, a z drugiej – uzasadnione jest względami naukowymi, tj. potrzebą sformułowania wniosków *de lege lata*, zwłaszcza że w polskiej literaturze prawnorodnej brakuje opracowań z tego zakresu¹⁴.

2. Na wstępie rozważań należy usystematyzować terminologię związaną ze sprzedażą bezpośrednią. Rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych¹⁵ i rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹⁶ nie stosują jednolitego pojęcia „sprzedaż bezpośrednia”. Taki termin nie pojawia się w przepisach pakietu higienicznego i prawa żywnościowego UE. Ustawodawca UE różnicuje rodzaje sprzedaży w zależności od jej przedmiotu. Stosuje dla nich kilka pojęć i różne wymogi w zakresie higieny.

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 wyróżnia „bezpośrednie dostawy małych ilości surowców dokonywanych przez producenta do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego”¹⁷. Nie podlegają one wymogom powyższego rozporządzenia. Do państw członkowskich należy dokładniejsze określenie znaczenia terminu „małe ilości” w zależności od lokalnej sytuacji oraz ustanowienie, w ramach prawa krajowego, przepisów koniecznych do zagwarantowania bezpieczeństwa żywności (podejście oparte na ryzyku)¹⁸. Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 wyłącza z podlegania jego przepisom bezpośrednio dostawy, dokonywane przez producenta, małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego, bezpośrednio dostarczającego przedmiotowe mięso w formie mięsa świeżego konsumentowi końcowemu¹⁹. Dla tego rodzaju dostaw stosuje się wymogi z rozporządzenia nr 852/2004 (załącznik I).

¹⁴ Zob. przypis nr 11 oraz F. Opoka, *Wymagania higieniczne*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 748-878.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L139/1 z 30 kwietnia 2004 r.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139/55 z 30 kwietnia 2004 r.

¹⁷ Art. 1 ust. 2, lit. c) rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

¹⁸ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

¹⁹ Art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

Dla sprzedaży żywności pochodzenia zwierzęcego rozporządzenie (WE) nr 853/2004 stosuje pojęcie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, wyłączając ją jednocześnie z podlegania jego przepisom²⁰. Działalność tę definiują przepisy krajowe państw członkowskich. W zakresie wymogów higieny podlega ona przepisom rozporządzenia nr 852/2004 załącznik I i II.

Sprzedaż pozostałych produktów przetworzonych zarówno pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego mieści się w pojęciu „handlu detalicznego”²¹. Przy czym jeżeli polega na czynnościach przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu sprzedaży konsumentowi końcowemu, nie podlega wymogom z rozporządzenia nr 853/2004, a jedynie przepisom rozporządzenia nr 852/2004 (załącznik I i II)²².

W polskim prawie regulacje dotyczące sprzedaży bezpośredniej żywności zostały ustanowione w wyniku realizacji delegacji pozostawionej państwom członkowskim przez cytowane rozporządzenia wspólnotowe i dotyczą jedynie aspektów higieniczno-sanitarnych. Pojęcie „sprzedaży bezpośredniej” nie pojawia się w definicji działalności rolniczej ani w innych przepisach odnoszących się do działalności producenta produktów rolnych. Wprawdzie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyłącza z podlegania jej przepisom prowadzoną przez rolnika sprzedaż posiłków gościom zakwaterowanym w gospodarstwie rolnym²³. Jednakże brak podobnego wyłączenia dla przetwarzania żywności powoduje, że *de facto* sprzedaż przetworzonych produktów rolnych jest działalnością gospodarczą, podlegającą wszystkim wymogom ustawy. Do sprzedaży bezpośredniej odnoszą się przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72), ale jedynie dla celów podatkowych²⁴. Brak natomiast ogólnej definicji sprzedaży bezpośredniej

²⁰ Zob. art. 1 ust. 5 lit. b ii) rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

²¹ Zob. art. 1 ust. 5 lit. b rozporządzenia (WE) 853/2004 oraz definicję „handlu detalicznego” w art. 2 pkt 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 oraz wyjaśnienia Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów, dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 dotyczącego higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego z 16 lutego 2009 r. (dalej jako: wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004).

²² Jak wspomniano we wstępie państwa członkowskie mogą jednak przyjąć środki krajowe w celu stosowania wymogów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 w odniesieniu do zakładów detalicznych znajdujących się na ich terytoriach, prowadzących działalność marginalną, lokalną i ograniczoną lub handel detaliczny żywnością pochodzenia zwierzęcego (art. 1 ust. 5 lit. c rozporządzenia (WE) nr 853/2004).

²³ Szerzej na temat sprzedaży posiłków w agroturystyce zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99-116.

²⁴ Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

żywności obowiązującej w różnych gałęziach prawa: rolnego, gospodarczego, ubezpieczeń społecznych²⁵.

Polskie przepisy higieniczno-sanitarne są jak dotąd najbardziej rozbudowaną regulacją odnoszącą się do działalności sprzedaży bezpośredniej. Przejęły pojęcia stosowane w rozporządzeniach WE, takie jak: „dostawy bezpośrednie” i „działalność marginalna, lokalna i ograniczona”, a także wprowadziły dodatkowo pojęcie „sprzedaż bezpośrednia” dla produktów pochodzenia zwierzęcego.

Normatywne pojęcie „sprzedaży bezpośredniej” zostało określone w prawie włoskim. Włoska regulacja w art. 4 d. lgs. 228/2001²⁶ w istocie bardzo szeroko definiuje sprzedaż bezpośrednią, określając szeroko kategorię podmiotową, przedmiotową, sposób wykonywania sprzedaży i zasięg terytorialny. Ma ona jednak na celu jedynie włączenie tej działalności do tego samego reżimu prawnego, któremu podlega przedsiębiorca rolny. Jeżeli zaś chodzi o wymogi higieniczne, to tak szeroko ujęta działalność sprzedaży, wykraczająca poza unijne pojęcie „dostaw bezpośrednich surowców rolnych w małych ilościach”, będzie podpadać pod pojęcie handlu detalicznego.

3. Jak wspomniano, ustawodawca unijny różnicuje rodzaje sprzedaży w zależności od produktów, które są jej przedmiotem. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy dostaw bezpośrednich, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 obejmuje on surowce, czyli produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów²⁷.

Według rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych²⁸ przedmiotem dostaw bezpośrednich są surowce roślinne, a także powyższe surowce w postaci kiszonej lub suszonej. Włączając te ostatnie do przedmiotu dostaw bezpo-

²⁵ Szerzej na temat sprzedaży bezpośredniej w prawie polskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia...*, passim.

²⁶ Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale” nr 137 z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149. Treść art. 4 została uzupełniona i zmieniona przez art. 2 *quiquies*, dekretu legislacyjnego z 10 stycznia 2006, nr 6; art. 1 ust. 1064 ustawy z 27 grudnia 2006, n. 296; art. 4 dekretu legislacyjnego z 29 marca 2004 r., nr 99. Szerzej na temat tej regulacji zob. literaturę powołaną w: A. Kapała, *Wymogi higieniczno-sanitarne...*, s. 130, przyp. 18.

²⁷ „Surowiec” oznacza produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów (art. 2 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 852/2004).

²⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 773 i 774.

średnich, ustawodawca wykroczył poza zakres delegacji skierowanej do państw członkowskich w art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004. Surowce w postaci kiszzonej lub suszonej nie mieszczą się w unijnej definicji „surowca”²⁹, w związku z tym nie mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu rozporządzenia nr 852/2004. Do dostarczania takich produktów do konsumentów finalnych lub zakładów detalicznych bezpośrednio zaopatrujących konsumentów finalnych powinny mieć zastosowanie wymogi określone w rozporządzeniu nr 852/2004³⁰.

Jeżeli chodzi o surowce pochodzenia zwierzęcego, należą one do zakresu przedmiotowego „sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego” określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej³¹. Dziwi posłużenie się wobec sprzedaży tego rodzaju surowców innym określeniem niż „dostawy bezpośrednie”, skoro właśnie te ostatnie, a nie „sprzedaż bezpośrednia” są w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 852/2004 wyłączone z podlegania jego wymogom i obejmują zarówno surowce roślinne, jak i zwierzęce.

Ponadto gama surowców zwierzęcych objętych „sprzedażą bezpośrednią” w rozumieniu polskiego rozporządzenia jest skromna, zawiera bowiem jedynie ślimaki, mleko surowe, jaja konsumpcyjne, produkty pszczoły nieprzetworzone. Pominięte zatem zostały produkty produkcji pierwotnej pochodzące z hodowli zwierząt. Dla porównania włoskie porozumienie Accordo Stato Regioni 2010 r. zakresem dostaw bezpośrednich obejmuje „wyłącznie produkty pierwotne z własnych upraw i hodowli zwierząt”. Oczywiście poszczególne regiony mogą ten zakres przedmiotowy ograniczyć.

4. Państwa członkowskie na podstawie delegacji z rozporządzenia (WE) nr 852/2004 mają zadanie „dokładniejszego określenia znaczenia

²⁹ „Wskazówki zamieszczone w Wytocznych zdają się wykluczać możliwość kwalifikacji surowców kiszonych czy suszonych jako objętych zakresem produkcji pierwotnej. Mowa jest o działaniach poprawiających wygląd surowców, a suszenie bądź kiszzenie raczej nie ma tego na celu. Działania te zmieniają właściwości smakowe produktów. W konsekwencji należałoby uznać, że surowce poddane kiszzeniu lub suszeniu istotnie zmieniają swój charakter i jako takie nie są produktami produkcji pierwotnej i nie mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu przyjętym w rozporządzeniu nr 852/2004” – F. Opoka, op. cit., s. 840-841.

³⁰ Ibidem, s. 843.

³¹ Dz. U. Nr 5, poz. 38.

terminu „małe ilości” w odniesieniu do bezpośrednich dostaw surowców³². Polskie rozporządzenie z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich wskazuje, że „wielkości obrotu nie mogą przekraczać w skali roku wielkości plonów poszczególnych surowców uzyskanych przez producentów produkcji pierwotnej z gospodarstw rolnych, których są oni właścicielami lub użytkownikami”³³. Ponadto wielkość obrotu w ramach dostaw bezpośrednich nie może przekroczyć „ilości surowców pochodzących ze zbiorów ziół i runa leśnego dokonywanych osobiście przez osobę dostarczającą środki spożywcze w ramach dostaw bezpośrednich”³⁴. Z powyższych sformułowań wynika, że kryterium konkretyzacji terminu „małe ilości” jest nieco złudne, gdyż obejmuje całość plonów zebranych w gospodarstwie rolnym, co w rzeczywistości może oznaczać działalność prowadzoną na dużą skalę i na dużej powierzchni³⁵.

Ilość surowców zwierzęcych podlegających sprzedaży bezpośredniej została ograniczona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej do 1000 litrów tygodniowo – dla mleka surowego, do 500 litrów tygodniowo – dla surowej śmietany, od 350 do 2450 sztuk tygodniowo – dla jaj konsumpcyjnych. Nie są to ograniczenia ustalane procentowo względem całości produkcji, nie stanowią one zatem o „marginalności” prowadzonej sprzedaży względem produkcji. Dla małych gospodarstw rolnych powyższe kwoty mogą nawet przekraczać ich tygodniową produkcję. Natomiast dla produktów pszczelich nieprzetworzonych rozporządzenie nie przewiduje żadnych ograniczeń ilościowych.

Według włoskich wytycznych zawartych w porozumieniu z roku 2009 i 2010 warunkiem kwalifikującym sprzedaż jako dostawę bezpośrednią w małych ilościach jest „okazjonalność” sprzedaży. W myśl powyższego sformułowania adresatem normy nie będzie przedsiębiorca rolny regularnie prowadzący sprzedaż, np. w gospodarstwie rolnym, na rynkach chłopskich czy też w agroturystyce. Ponadto sprzedaż bezpośrednia surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa musi być dzia-

³² Art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

³³ § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych.

³⁴ § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych.

³⁵ F. Opoka, op. cit., s. 846.

łałnością „marginalną” względem działalności podstawowej³⁶. Dla przykładu regulacja Regionu Friuli Venezia Giulia precyzuje, że „mała lokalna produkcja” ma być działalnością komplementarną, a dostawy do zakładów detalicznych mogą stanowić maksymalnie 30% rocznej produkcji. Dla miodu wprowadza ograniczenie ilościowe do 5000 kg /rok.

Również w przypadku dostaw bezpośrednich małych ilości mięsa z drobiu i zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym włoskie wytyczne wprowadzają bardziej restrykcyjne ograniczenia ilościowe niż polskie przepisy. Dostawy wyłącznie na okazjonalne żądanie konsumenta mogą wynosić maksymalnie 500 sztuk/rok – łącznie drobiu, zajęczaków i małej dziczyzny hodowanej (Accordo Stato Regioni z 2009 r.). Dodatkowo w odniesieniu do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej włoskie wytyczne wyraźnie zastrzegają, że nie może być ona działalnością przeważającą przedsiębiorstwa spożywczego pod względem wolumenu (Accordo Stato Regioni z 2009 r.). Nawet w przypadku handlu detalicznego, który nie jest przez UE ograniczony ilościowo, włoskie regulacje regionalne wprowadzają ograniczenia³⁷.

Polskie rozporządzenie w zakresie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej nie przewiduje podobnych warunków³⁸. W ogóle nie wprowadza limitu w odniesieniu do produkcji i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu produkcji konsumentowi końcowemu. Ograniczona ilościowo jest wielkość dostaw przedmiotowych produktów do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego³⁹. Sprzedaż bezpośrednia produktów przetworzonych nie została w Polsce objęta szczególną lub szczegółową regulacją. Brak

³⁶ G. Strambi, *I farmers' markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 9. We włoskiej doktrynie zauważa się, że takie podejście jest zbyt restrykcyjne, ibidem, s. 12.

³⁷ W regulacji Regionu Friuli Venezia Giulia ograniczenia dla chleba i produktów piekarskich (3000 kg/rok), dzemy 5000 kg/rok) zob. Decreto del presidente della regione 21 febbraio 2014, n. 023/Pres. Regolamento per la disciplina e l'esercizio delle “Piccole produzioni locali” di alimenti di origine vegetale e animale, in attuazione dell'articolo 8, commi 40 e 41, della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 22 (Legge finanziaria 2011), B.U.R. 5/3/2014, n. 10.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.

³⁹ W zależności od rodzaju mięsa wielkość ta określona jest do 0,5 tony tygodniowo w przypadku mięsa drobiowego, zwierząt dzikich i zwierząt łownych, do tony tygodniowo dla mięsa czerwonego i do 1,5 tony dla produktów mięsnych (§ 2 pkt 3). Najmniejsza wartość określona jest dla produktów mlecznych (do 0,3 tony tygodniowo).

zatem szczególnych wymogów, np. jeżeli chodzi o ilość czy sposób realizowania sprzedaży. Obowiązują więc w tym zakresie regulacje ogólne, takie jakie są przewidziane dla handlu detalicznego wykonywanego przez przedsiębiorców sektora spożywczego.

5. Polskie rozporządzenia z 2006 r. i 2007 r. wyznaczają taki sam sposób realizowania dostaw bezpośrednich, jaki dyktuje rozporządzenie (WE) nr 852/2004, a mianowicie bezpośrednio dostarczanie przez producentów produkcji pierwotnej małych ilości środków spożywczych do konsumentów finalnych lub do zakładów detalicznych zaopatrujących konsumentów finalnych⁴⁰. Co ciekawe, jaja konsumpcyjne nie zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. wśród surowców, które mogą być sprzedawane bezpośrednio w gospodarstwie rolnym. Wydaje się, że należy to uznać za lukę w prawie, będącą wynikiem niedopatrzenia, a nie świadomego zamierzenia ustawodawcy.

Realizowanie handlu detalicznego, który podlega wyłącznie wymogom z rozporządzenia (WE) nr 852/2004, zgodnie z wyjaśnieniami Dyirekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów może polegać na sprzedaży lub dostawie do konsumenta końcowego w punkcie sprzedaży, w którym żywność jest przetwarzana (lub poddawana obróbce) i przechowywana. Chodzi np. o sytuację, kiedy produkcja i sprzedaż (np. sera) odbywają się w całości w gospodarstwie lub na lokalnym targowisku, a sprzedaż taka prowadzona jest na rzecz konsumentów końcowych. Działalność ta może być prowadzona zgodnie z odpowiednimi wymogami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004, w szczególności w załączniku II do tego rozporządzenia, natomiast nie musi spełniać wymogów rozporządzenia (WE) nr 853/2004, z wyjątkiem wymogów dotyczących surowego mleka⁴¹. Unijne przepisy higieniczno-sanitarne nie wykluczają zatem możliwości sprzedaży produktów przetworzonych bezpośrednio w gospodarstwie rolnym. Włoskie wytyczne oraz regulacje regionalne w zakresie higieny również zezwalają na sprzedaż produktów przetworzonych zarówno pochodzenia zwierzęcego (np. salami, serów), jak i roślinnego (wypieków, dżemów) w gospodarstwie rolnym.

⁴⁰ „Accordo Stato Regioni” z 2010 r.

⁴¹ Wytyczne Dyirekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów do rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

6. Jeżeli chodzi o zasięg terytorialny dostaw bezpośrednich surowców rolnych, wytyczne Dyirekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów wyjaśniają, że ma on być realizowany na poziomie lokalnym. Według włoskich wytycznych pojęcie „lokalnego poziomu” musi być zdefiniowane, tak jak określone zostało na poziomie wspólnotowym, czyli w sposób zapewniający bezpośredni związek między gospodarstwem a konsumentem⁴². Wyklucza to transport na dalsze odległości. Nie może być zatem w żadnym razie rozumiane jako „poziom krajowy”. Dlatego też „poziom lokalny” definiowany jest jako obszar prowincji, w której znajduje się gospodarstwo oraz prowincji sąsiadujących, aby nie dyskryminować gospodarstw, które znajdują się na granicy jednostki terytorialnej i w związku z tym są naturalnie predestynowane do sprzedaży własnych produktów także na sąsiadującym obszarze administracyjnym⁴³.

W Polsce zasięg terytorialny dla dostaw bezpośrednich surowców rolnych oraz sprzedaży bezpośredniej mięsa z drobiu i zajęczaków obejmuje teren województwa, w którym prowadzona jest produkcja pierwotna lub teren województw przyległych. W zależności od województwa i liczby województw, z którym ono graniczy, zasięg takiej „lokalnej” działalności może być szeroki. A ponadto prawo sprzedaży całej swojej produkcji bezpośrednio konsumentom końcowym lub do lokalnych sklepów detalicznych daje producentowi możliwość osiągnięcia znacznych rozmiarów sprzedaży pod względem wolumenu⁴⁴.

7. Państwa członkowskie mają swobodę wprowadzenia procedury zatwierdzenia zakładu prowadzącego sprzedaż żywności, jeżeli takiego obowiązku nie przewidują przepisy unijne. Odmienne odniosły się do tej kwestii polskie i włoskie regulacje. Polska ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia przewidziała procedurę rejestracji jedynie dla dostaw bezpośrednich⁴⁵. Pozostałe rodzaje sprzedaży podlegają rejestracji oraz dodatkowo trudniejszej procedurze zatwierdzenia. Ponadto nie podlegają zatwierdzeniu m.in. podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną, producenci win gronowych oraz gospodarstwa agroturystyczne (art. 63 ust. 2). Gospodarstwa rolne, które nie pro-

⁴² „Accordo Stato Regioni” z 2009 r. i z 2010 r.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Tak też F. Opoka, op. cit., s. 848.

⁴⁵ Art. 63 ust. 2 pkt 1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225 ze zm.

wadzą wynajmu pokoi (będącej działalnością *sine qua non* agroturystyki), muszą uzyskać zatwierdzenie, jeżeli przedmiotem sprzedaży są produkty przetworzone.

Włoski ustawodawca nie skorzystał z możliwości przewidzenia trudniejszej procedury zatwierdzenia dla przedsiębiorstwa znajdującego się na jego terytorium, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Wcześniej obowiązujący w tym zakresie włoski przepis, stanowiący, że każdy lokal, w którym odbywa się produkcja, przygotowanie, pakowanie i składowanie żywności wymaga uzyskania „upoważnienia sanitarnego”, uwarunkowanego spełnieniem wymagań higieniczno-sanitarnych, został uchylony jako niezgodny z prawem UE⁴⁶. Obecnie wszystkie przedsiębiorstwa żywnościowe – poza tymi, dla których wymagana jest procedura „zatwierdzenia” w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 – muszą być zarejestrowane⁴⁷. Procedura rejestracji nie wymaga wcześniejszej inspekcji. Polega na zgłoszeniu właściwemu organowi obiektów pozostających pod jego kontrolą. We Włoszech organem właściwym do otrzymywania zgłoszeń jest lokalny urząd sanitarny (Azienda Sanitaria Locale), w drodze procedury „zgłoszenia rozpoczęcia działalności”, o którym mowa w art. 19 ustawy nr 241/1990⁴⁸.

8. Ważną kwestią jest określenie prawnego statusu podmiotów prowadzących poszczególne rodzaje sprzedaży w prawie UE, polskim i włoskim. Dostawy bezpośrednie zgodnie z prawem UE prowadzi producent. Według polskiego rozporządzenia o dostawach bezpośrednich producentem prowadzącym dostawy bezpośrednie może być wyłącznie rolnik, który nie działa na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁹. W świetle tego przepisu dostarczanie surowców w sposób bez-

⁴⁶ Chodzi o art. 2 ustawy z 30 kwietnia 1962 r., nr 283 („Gazzetta Ufficiale” nr 139 z 4 czerwca 1962 r., Serie Pgressa).

⁴⁷ G. Strambi, op. cit., s. 10.

⁴⁸ A. Kapala, *Wymagania higieniczno-sanitarne...*, s. 139-140.

⁴⁹ § 2 ust. 4 rozporządzenia o dostawach bezpośrednich wskazuje, że „dostawy bezpośrednie nie dotyczą produktów pierwotnych wprowadzanych do obrotu przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”. Rozporządzenie nie wyjaśnia pojęcia „działania na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej”. W myśl art. 3 rozporządzenia nr 178/2002 „podmiot działający na rynku spożywczym” oznacza osoby fizycz-

pośredni do konsumentów finalnych przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej nie kwalifikuje się jako dostawy bezpośrednie i niemożliwe jest skorzystanie np. z wyłączenia z podlegania procedurze zatwierdzenia. Jak zauważono w literaturze, niezrozumiałe wydaje się zróżnicowanie sytuacji producentów na tych, którzy prowadzą dostawy w formie działalności gospodarczej, i tych, którzy takiej działalności nie prowadzą. Podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej znajdują się w uprzywilejowanej pozycji. Ograniczenia takiego nie wprowadza rozporządzenie (WE) nr 852/2004⁵⁰.

Z kolei dla sprzedaży produktów przetworzonych, mięsa z drobiu i zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie oraz kiszonek polskie przepisy wymagają rejestracji działalności gospodarczej. Sprzedaż bezpośrednią przetworzonych produktów pochodzących z własnego gospodarstwa (np. sera) rolnik musi prowadzić jako przedsiębiorca w ramach działalności gospodarczej. Z kolei surowce (np. surowe mleko) może dostarczać w ramach dostaw bezpośrednich wyłącznie wtedy, gdy „nie działa na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej”.

Rozporządzenie w sprawie sprzedaży bezpośredniej, dlatego że dotyczy m.in. mięsa, czyli produktów uzyskanych w wyniku produkcji wtórnej, takiego warunku „nieprowadzenia działalności gospodarczej” nie wprowadza. Posługuje się pojęciem „podmiotu prowadzącego działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej” (§19).

Z kolei we Włoszech wszystkie rodzaje sprzedaży mogą być prowadzone przez przedsiębiorcę rolnego na podstawie art. 4 d.lgs. 228/2001, który wyłącza z regulacji handlowej sprzedaż całej gamy produktów pochodzących (w przeważającej mierze) z własnego gospodarstwa, w tym przetworzonych. Warto podkreślić, że musi to być przedsiębiorca rolny, wpisany do rejestru przedsiębiorców rolnych. Ponadto chociaż art. 4 d.lgs. 228/2001 umożliwia prowadzenie sprzedaży w formie zrzeszonej, to jednak dla celów higieniczno-sanitarnych, zarówno krajowe wytyczne określone w porozumieniach, jak i przepisy regionalne, w przypadku dostaw bezpośrednich takiej formy nie przewidują.

ne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą.

⁵⁰ F. Opoka, op. cit., s. 844-845.

9. Kolejna istotna kwestia, w zakresie której państwa członkowskie mają swobodę działania na mocy wyraźnej delegacji przepisów unijnych, dotyczy wprowadzenia odstępstw dla żywności o tradycyjnym charakterze⁵¹.

Polski ustawodawca zrealizował powyższą delegację. Na podstawie upoważnienia ustawowego z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia do określenia odstępstw od wymagań higienicznych dla zakładów produkujących żywność tradycyjną⁵² w zakresie określonym przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 2074/2005⁵³ zostały wydane rozporządzenia wykonawcze⁵⁴. Dopuszczają one możliwość przyznania odstępstw na wniosek⁵⁵ od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 852/2004. Ponadto zostało wydane rozporządzenie⁵⁶ przyznające odstępstwa ogólne w zakładach zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych, wytwarzających produkty mleczne o tradycyj-

⁵¹ Państwa członkowskie mogą przyjmować krajowe środki dostosowujące wymogi ustanowione w załączniku II rozporządzenia nr 852/2004 oraz II i III rozporządzenia nr 853/2004. Zob. art. 13 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 852/2004 oraz art. 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 853/2004. W zakresie pojęcia „artykuły spożywcze o tradycyjnym charakterze”, zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2074/2004.

⁵² Zob. definicję „żywności tradycyjnej” w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 60 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz pojęcie: „artykuły spożywcze o tradycyjnym charakterze” § 1 pkt 1 cytowanego rozporządzenia z 2007 r. oraz § 1 pkt 1 cytowanego rozporządzenia z 2009 r.

⁵³ Art. 69 ust. 3 ustawy z 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, upoważnia do określenia w drodze rozporządzenia „ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 w zakładach produkujących żywność tradycyjną w zakresie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2074/2005 [...]”.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lipca 2007 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną pochodzenia zwierzęcego oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 lutego 2009 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia.

⁵⁵ Zgodnie z art. 69 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia: „Właściwy powiatowy powiatowy inspektor sanitarny oraz właściwy powiatowy lekarz weterynarii, zgodnie z kompetencjami określonymi w art. 73, są organami właściwymi do wydawania decyzji przyznających indywidualne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 (projekt i wystrój pomieszczeń) i rozdziale V pkt 1 (sprzęt) załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 zakładom produkującym żywność Tradycyjną [...]”.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze, Dz. U. 135, poz. 910.

nym charakterze, takie jak redykołka, oscypek, bryndza podhalańska. Odstępstwa te wykraczają poza zakres wyznaczony przez rozporządzenie nr 2074/2005, dotyczą bowiem wymogów ustanowionych w załączniku II rozdz. I pkt 2 lit. A-b, rozdz. I, pkt 3, 4, 8.

We Włoszech w sprawie odstępstw dla produktów tradycyjnych przyznanych przez rozporządzenia (WE) nr 852 i 853 z 2004 r. zostało podpisane porozumienie między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano 25 stycznia 2007 r.⁵⁷ Stanowi ono, że „operatorzy sektora żywnościowego, którzy produkują żywność mającą cechy tradycyjne [...] mogą kontynuować, w drodze odstępstwa, zgodnie z tym co przewiduje załącznik II, rozdział II rozporządzenia nr 852/2004/WE, stosowanie lokali mających cechy środowiskowe pozwalające nadać produktom właściwości organoleptyczne” oraz „mogą kontynuować stosowanie dla ich produkcji, w drodze odstępstwa od załącznika II, rozdziału II, pkt 1 lit. f) i rozdziału V, pkt 1 rozporządzenia [...], materiałów do wytwarzania narzędzi i specyficznego sprzętu stosowanych szczególnie w przygotowaniu, opakowywaniu i pakowaniu takich produktów”. Powyższe wytyczne określają odstępstwa dokładnie w takim zakresie, jaki przewiduje rozporządzenie nr 2074/2005⁵⁸.

Warto podkreślić, że włoskie przepisy, poza odstępstwami dla zakładów produkujących żywność tradycyjną, wprowadzają szczególne normy higieniczne dla agroturystyki. W myśl art. 5 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce wymogi higieniczno-sanitarne w odniesieniu do nieruchomości i wyposażenia dla prowadzenia działalności agroturystycznej muszą być określone przez regiony z uwzględnieniem „szczególnych cech architektonicznych i wielkości budynków [...], a także ograniczonych rozmiarów wykonywanej działalności”. Powyższe rozwiązania są inicjatywą włoskiego ustawodawcy, jako odpowiedź na swoiste potrzeby agroturystyki, wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona.

⁵⁷ Porozumienie, w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z 5 czerwca 2003 r., nr 131 między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano w zakresie odstępstw dla produktów tradycyjnych w rozumieniu rozporządzeń WE nr 852 i 853 z 2004 r. (Punto 2/B – Repertorio Atti nr 4/CSR).

⁵⁸ Odstępstwa dotyczące aspektów sanitarnych dla produktów tradycyjnych są określane przez właściwe organy sanitarne we Włoszech. Kompetencję w tym zakresie w odniesieniu do produktów typowych zarejestrowanych w UE realizuje Minister Zdrowia po uprzedniej konsultacji z Ministrem Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnictwa. Natomiast w przypadku produktów tradycyjnych wpisanych na krajową listę zgodnie z dekretem ministerialnym nr 350/1999 właściwym organem jest lokalny urząd sanitarny, G. Strambi, op. cit., s. 14.

10. Dużym obciążeniem formalno-organizacyjnym dla producentów żywności, zwłaszcza w małych gospodarstwach rolnych i małych przedsiębiorstwach, jest wdrażanie pełnego systemu autokontroli. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 wszystkie zakłady przetwarzające żywność mają obowiązek opracowania i stosowania procedur bezpieczeństwa żywności w oparciu o zasady HACCP (analiza zagrożeń i krytyczne punkty kontroli). Ustawodawca europejski, uwzględniając wspomnianą trudność, przyznał możliwość wprowadzenia odstępstw od załączników I i II „w szczególności w celu ułatwienia wykonania art. 5 [dotyczącego analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli] przez małe przedsiębiorstwa, zgodnie z procedurą określoną w art. 14 ust. 2, uwzględniając odpowiednie czynniki ryzyka, pod warunkiem że takie odstępstwa nie mają negatywnego wpływu na osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia”⁵⁹.

Włoski ustawodawca wykorzystał powyższy przepis i wdrożył ideę „elastyczności wymogów HACCP”⁶⁰. Porozumienie z 2007 r. w odniesieniu do zakładów wytwarzających żywność o charakterze tradycyjnym, zawiera wytyczną co do sposobu opracowania planu autokontroli. Ma on uwzględniać „specyficzną florę środowiska”, w której żywność jest wytwarzana. Również w odniesieniu do gospodarstw agroturystycznych, włoskie prawo zwraca uwagę na ograniczony rozmiar działalności przetwarzania i sprzedaży posiłków oraz specyfikę środowiska, w którym ta działalność jest prowadzona. Ustawa o agroturystyce zobowiązuje władze sanitarne do uwzględnienia w ocenie wymogów pomieszczeń, w których żywność jest przetwarzana i podawana oraz planu autokontroli higieniczno-sanitarnej, różnorodności i ograniczonej ilości produkcji, przyjęcie tradycyjnych metod przetwarzania oraz wykorzystanie własnych produktów rolnych⁶¹.

Polskie przepisy nie przewidują wprost „elastycznego” podejścia do opracowywania i wdrażania systemu autokontroli. Wspomniane polskie rozporządzenia zastrzegają, że odstępstwa nie mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo produkowanej żywności⁶² i zobowiązują do opracowania odpowiednich procedur gwarantujących, że wprowadzane na rynek

⁵⁹ Art. 13 ust. 2. rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

⁶⁰ Idea elastyczności wyrażona jest w akapicie 15 rozporządzenia (WE) nr 852/2004: „wymogi HACCP powinny zapewniać odpowiednią elastyczność, aby mogły być stosowane w każdej sytuacji, w tym w małych przedsiębiorstwach”.

⁶¹ Art. 5 ust. 3 L 96/2006

⁶² Rozporządzenie z 2007 r. i rozporządzenie z 2009 r.

produkty nie będą zawierały zanieczyszczeń oraz procedury zapewniające bezpieczeństwo produktów oraz realizację celów w zakresie higieny tych produktów, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004⁶³.

11. Na koniec warto zwrócić uwagę na dodatkowe wymogi higieniczne, wprowadzone przez Polskę i Włochy, poza tymi przewidzianymi przez prawo UE. We Włoszech przed wydaniem pakietu higienicznego obowiązywał wymóg posiadania książeczki sanitarnej dla zagwarantowania higieny personelu (art. 14 ustawy nr 283/1962 i art. 37-42 dekretu nr 327/1942⁶⁴). Sąd Konstytucyjny uchylił jednak ten wymóg⁶⁵, podkreślając, że rozporządzenie (WE) nr 852/2004 ogranicza się do obowiązku przeprowadzenia szkoleń przez osoby odpowiedzialne za przedsiębiorstwa (zał. 2, rozdz. VIII rozporządzenia nr 852/2004, „higiena personelu”). Przepis krajowy przekracza zatem zobowiązania nałożone przez rozporządzenie, w związku z czym regiony nie mają obowiązku jego wdrażania. Dlatego zgodnie z obowiązującym porozumieniem prowadzący sprzedaż, właściciel lub jego przedstawiciel ma obowiązek wdrożenia programu szkolenia personelu, w zakresie higieny żywności i stosowania środków autokontroli i zasad HACCP, dostosowanego do struktury produkcji (art. 15 ust. 4 d.lgs n. 286/1994)⁶⁶. Niektóre regiony czasowo wstrzymały obowiązek posiadania książeczki sanitarnej, jeden region (Molise) nie uchylił powyższego wymogu⁶⁷.

Polski ustawodawca nie uznał szkoleń za wystarczający środek gwarancji odpowiedniego stanu zdrowia osób pracujących w styczności z żywnością. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nakłada na takie osoby obowiązek uzyskania „określonego przepisami o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi orzeczenia lekarskiego dla celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby” (art. 59 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia). Powyższy wymóg zawiera również rozporządzenie z 2006 r.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2010 r.

⁶⁴ Dekret królewski z 30 marca 1942 r., nr 327 – Zatwierdzenie ostatecznej wersji kodu nawigacji („Gazzetta Ufficiale” z 18 kwietnia 1942 r., nr 93, edizione straordinaria).

⁶⁵ Orzeczenie z 1 stycznia 2004 r., nr 162 oraz orzeczenie z 10 marca 2005 r., nr 95 (dostępne na: www.giurcost.org).

⁶⁶ A. Kapała, *Wymogi higieniczno-sanitarne...*, s. 139.

⁶⁷ Zob. więcej portalu: „Epidemiologia dla zdrowia publicznego” na: <http://www.epicentro.iss.it/ebp/lisa.asp>.

Inne szczególne przepisy higieniczno-sanitarne przewidziane przez włoskiego ustawodawcę dotyczą tzw. rynków chłopskich. Nakładają one na przedsiębiorców rolnych obowiązek przestrzegania zasad higieny przy sprzedaży produktów na tych rynkach, w celu zapewnienia spełnienia wymogów przejrzystości, identyfikowalności oraz zdrowia i przewidują wymóg odpowiedniego etykietowania (w zgodzie z obowiązującymi przepisami) poszczególnych produktów oraz wskazywania miejsca pochodzenia i informacji o producencie⁶⁸.

12. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Prawo unijne w zakresie higieny żywności wyróżnia kilka rodzajów sprzedaży bezpośredniej w zależności od ich zakresu przedmiotowego. W przypadku dostaw bezpośrednich małych ilości surowców pozostawia państwu członkowskiemu kompetencję określenia szczegółowych wymagań higieniczno-sanitarnych. Dostawy bezpośrednie mięsa z drobiu i zajęczaków, działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, a nawet handel detaliczny (czyli sprzedaż środków spożywczych mogących stanowić szczególne zagrożenie mikrobiologiczne dla zdrowia ludzi, która w związku z tym powinna podlegać szczególnym przepisom dotyczącym higieny), podporządkowane są jedynie wymogom z rozporządzenia (WE) nr 852/2004. Zostały one uznane za wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Państwa członkowskie mają swobodę rozszerzenia wymogów również o te z rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

W odniesieniu do wszystkich rodzajów sprzedaży ustawodawca UE nie przesądził o konieczności bądź braku możliwości prowadzenia ich w ramach działalności gospodarczej (pozostawiając państwu członkowskiemu swobodę określenia tej kwestii). Co więcej, wyłączając pozostałe rodzaje sprzedaży bezpośredniej z podlegania przepisom rozporządzenia nr 853/2004, nie objął ich procedurą zatwierdzenia. Wydaje się zatem, że podejście ustawodawcy UE jest wyważone i proporcjonalne, tzn. ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych kontekstów, a zwłaszcza marginalności działalności sprzedaży, małych ilości produktów i bezpośredniej relacji konsumenta i producenta. Pozostawia państwu członkowskiemu swobodę określenia bardziej szczegółowych lub restrykcyjnych wymogów i kryteriów podmiotowych.

⁶⁸ Art. 2 ust. 3 dekretu Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z 20 listopada 2007 r. w sprawie rynków zarezerwowanych do wykonywania sprzedaży bezpośredniej przez przedsiębiorców rolnych („Gazzetta Ufficiale” nr 301 z 29 grudnia 2007 r.).

Jeżeli chodzi o polskie prawo, w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁹ rolnik w ramach swojego statusu prawnego może sprzedawać wyłącznie produkty pierwotne. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jedynie dostawy bezpośrednie surowców zwolnione są z obowiązku zatwierdzenia zakładu. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy oraz oczekiwania producentów co do możliwości sprzedaży jak najszerszej gamy środków spożywczych bez podlegania restrykcyjnym wymogom formalnoprawnym, okazuje się, że wyłącznie dostawy bezpośrednie są działalnością, którą rolnik może prowadzić bez konieczności rejestracji działalności gospodarczej i uzyskiwania zatwierdzenia zakładu.

W konsekwencji kategoria produktów, które w ten sposób może sprzedawać, jest ograniczona. Dostawy bezpośrednie nie obejmują bowiem wszystkich produktów ziemi i pochodzących z hodowli, ale tylko kilka enumeratywnie wymienionych w rozporządzeniu z 2007 r. dotyczącym dostaw bezpośrednich (produkty produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego: zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby, surowce pochodzące z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego, a także powyższe produkty w postaci kiszzonej lub suszonej) oraz w rozporządzeniu z 2006 r. odnoszącym się do sprzedaży bezpośredniej (ślimaki, mleko surowe, jaja konsumpcyjne, produkty pszczele nieprzetworzone). Dziwi dokonane różniczenie systemowe i leksykalne przez włączenie powyższych surowców pochodzenia zwierzęcego do rozporządzenia z 2006 r. dotyczącego sprzedaży bezpośredniej. W rozumieniu prawa UE wchodzi one w zakres „dostaw bezpośrednich”. Dodatkowo nie wszystkie produkty wymienione w rozporządzeniu z 2007 r. należą do kategorii surowców i w związku z tym w świetle rozporządzenia (WE) nr 852/2004 nie mogą być sprzedawane w ramach dostaw bezpośrednich (chodzi o kiszonki i produkty suszone).

Producenci prowadzący sprzedaż poza dostawami bezpośrednimi w rozumieniu rozporządzenia nr 852/2004 muszą uzyskać zatwierdzenie zakładu produkującego żywność oraz zarejestrować działalność gospodarczą. Przy czym dostawy bezpośrednie mogą być wykonywane wyłącznie przez rolnika, a nie przedsiębiorcę. W dodatku konieczność uzyskania zatwierdzenia zakładu w przypadku sprzedaży przez rolnika np.: dżemu, soków z własnych owoców lub wypieków z własnego ziarna nie wydaje się wymogiem proporcjonalnym do rozmiarów i rodzaju prowadzonej działalności.

⁶⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 672 ze zm.

Nawiązując do postawionego na wstępie pytanie o poziom restrykcyjności polskich przepisów sanitarnych, można stwierdzić, że przeprowadzona analiza wykazała, że w kilku dość istotnych kwestiach polskie przepisy są bardziej restrykcyjne od unijnych i włoskich. Chodzi zwłaszcza o wspomnianą konieczność uzyskania zatwierdzenia dla wszystkich rodzajów sprzedaży oprócz dostawy surowców oraz o status prawny producentów prowadzących różne rodzaje sprzedaży. Skoro o tej ostatniej nie przesądzają regulacje wspólnotowe, nie stoją one na przeszkodzie polskiemu ustawodawcy we wprowadzeniu, oczekiwanych od lat, przepisów umożliwiających rolnikowi sprzedaż produktów nie tylko pierwotnych, lecz także przetworzonych bez konieczności zakładania działalności gospodarczej.

Warunek prowadzenia działalności gospodarczej dla sprzedaży produktów przetworzonych przy jednoczesnym warunku nieprowadzenia działalności gospodarczej dla dostarczania surowców w ramach dostaw bezpośrednich nie wzmacnia pozycji rolnika w łańcuchu dostaw. Wymaga od niego zrezygnowania ze sprzedaży szerszej gamy produktów, jeżeli chce korzystać z uprzywilejowanej regulacji dotyczącej dostaw bezpośrednich. Ponadto polskie przepisy nie odnoszą się wyraźnie do możliwości elastycznego podejścia do stosowania zasad HACCP w zależności od kontekstu i rozmiarów prowadzonej działalności. Niewątpliwie wymienione obostrzenia stanowią nadmierną i niepotrzebną barierę w prowadzeniu omawianej działalności.

W niektórych zaś kwestiach polskie normy są mniej restrykcyjne od włoskich, a nawet przekraczają zakres delegacji pozostawionej przez ustawodawcę UE. Chodzi o przepisy w sprawie dostaw bezpośrednich, umożliwiające sprzedaż w skali roku całej produkcji roślinnej oraz nieprzetworzonych produktów pszczelich, które *de facto* nie wdrażają unijnego ograniczenia do „małych ilości”. Nie przewidują też innych kryteriów ograniczających, jak np. te określone we włoskich wytycznych: „okazjonalności”, „na żądanie konsumenta” i „marginalności”, a także przekraczają zakres przedmiotowy dostaw bezpośrednich przez ujęcie kiszonek i produktów suszonych.

Rozporządzenie w sprawie dostaw bezpośrednich i rozporządzenie w sprawie sprzedaży bezpośredniej określają zasięg terytorialny, który w zależności od województwa może okazać się bardzo szeroki⁷⁰. Ponadto

⁷⁰ Jeśli wziąć pod uwagę województwa graniczące z wieloma innymi województwami, jak np. mazowieckie, okazuje się, że może to być działalność prowadzona na znacznym obszarze, o wiele większym, niż przewidują to włoskie przepisy.

limity ilościowe ustalone dla działalności marginalnej lokalnej i ograniczonej nie przesądzają jednoznacznie o tym, że jest to działalność marginalna zakładu. Poza zakres wskazany przez rozporządzenie (WE) nr 2074/2005 wykraczają odstępstwa ustalone dla zakładów produkujących redykolkę, oscypka, bryndzę. Z jednej strony powyższe rozwiązania niewątpliwie stwarzają korzystniejsze warunki prowadzenia sprzedaży, niż przewidują to regulacje unijne, z drugiej jednak – kwestia ich zgodności z założeniami ustawodawcy UE nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości.

Innym przepisem przekraczającym poziom wyznaczony rozporządzeniami wspólnotowymi jest obowiązek posiadania przez osoby pracujące w kontakcie z żywnością orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do takiej pracy. We włoskich wytycznych podobny wymóg (posiadania książeczki sanitarnej) został zastąpiony obowiązkiem, przewidzianym przez prawo UE, przeprowadzania szkoleń personelu pracującego z żywnością. Jednak włoska doktryna krytycznie wypowiedziała się na temat zrównania szkolenia z badaniem lekarskim dla potwierdzenia stanu zdrowia pracownika mającego kontakt z żywnością⁷¹. Podzielając tę opinię, można stwierdzić, że pozostawienie w polskim prawie wspomnianego obowiązku służy lepszemu zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowia publicznego.

HYGIENE AND SANITARY REQUIREMENTS FOR DIRECT FOOD SALES IN LIGHT OF THE CURRENT MARKET EXPECTATIONS – ASPECTS OF A LEGAL COMPARATIVE ANALYSIS

Summary

The paper aims to assess the extent to which the Italian legislative has used the powers vested to it by the EU regulations with regards the national measures applicable in the area of hygiene. The analysis of this issue goes beyond the determination whether domestic provisions have been issued, and seeks to establish whether such provisions, if do exist, facilitate direct sales, ensuring at the same time the maintenance of public health. Domestic measures available in Italian legislation on food hygiene have been described with regards to different forms of direct sale.

⁷¹ Krytycznie na temat zrównania przez Sąd Konstytucyjny szkolenia z badaniem lekarskim dla potwierdzenia stanu zdrowia pracownika mającego kontakt z żywnością zob. P. Borghi, *Le discutibili equazioni della Corte costituzionale sulla tutela igienica degli alimenti*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2004, s. 754 i n.

The analysis has shown that wherever possible, derogations from the EU sanitary and hygiene requirements have been made (within the scope of direct sales in small quantities and traditional production methods), or the hygiene requirements have been reconciled with the specifics of the environment (agro-tourism), while at the same time efforts have been made to ensure food safety in Italy also in compliance with the EU guidelines.

I REQUISITI IGIENICO-SANITARI PER LA VENDITA DIRETTA DEGLI ALIMENTI DI FRONTE ALLE ATTUALI ASPETTATIVE – ASPETTI GIURIDICI COMPARATI

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è quello di tentare una valutazione di come il legislatore italiano usufruisce delle competenze lasciategli dalle regolazioni dell'Ue, al fine di determinare le misure nazionali in materia di igiene. Si tratta non solo di stabilire se siano state emesse le norme nazionali, ma anche se esse agevolino la vendita diretta, garantendo al contempo la sicurezza della salute pubblica. Nell'articolo sono state considerate da vicino le misure nazionali previste dal legislatore italiano in materia di igiene alimentare rispetto alle varie forme di vendita diretta.

Le considerazioni svolte mostrano che il legislatore italiano ha intrapreso nelle aree in cui ha avuto tale possibilità, le azioni volte ad introdurre deroghe ai requisiti igienico-sanitari dell'Ue (in materia di forniture dirette di piccole quantità e di metodi tradizionali di produzione), nonché a conciliare i requisiti igienici con la specificità ambientale (agriturismo), avendo anche cura di garantire la sicurezza alimentare e di prendere in considerazione le linee guida dell'Ue.