

## Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim

1. Normy higieny żywności są elementem szerszej kategorii bezpieczeństwa żywności. Dotyczą biologicznego bezpieczeństwa środka spożywczego w fazie jego produkcji i przechowywania, a ich adresatem jest bezpośrednio podmiot sektora żywnościowego. Istniały one już przed utworzeniem Wspólnoty Europejskiej, ich rodowód sięga bowiem początków pierwszych społeczności<sup>1</sup>.

We Włoszech przepisy w zakresie higieny żywności pojawiły się pod koniec XIX w. Dekret królewski z 3 lutego 1901 r. nr 53<sup>2</sup> poświęcał „higienie napojów i żywności” cały tytuł V i wprowadził regulacje dotyczące różnych aspektów związanych z higieną żywności, takich jak: zakaz sprzedaży lub podawania produktów niezgodnych z przepisami o uboju, normy dotyczące mięsa zwierząt zarażonych określonymi chorobami, nadzór sanitarny nad zwierzętami przeznaczonymi do produkcji mleka itp.

Powyższe przepisy są już nieaktualne i niezgodne z kolejną regulacją, tj. z ustawą z 30 kwietnia 1962 nr 283<sup>3</sup>, która stworzyła punkt odniesienia w zakresie higieny żywności aż do harmonizującej interwencji ustawo-

---

<sup>1</sup> Zob. 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. 183 oraz powołana tam literatura.

<sup>2</sup> Dekret królewski z 3 lutego 1901 nr 54 – Ogólna regulacja w sprawie zdrowia („Gazzetta Ufficiale” nr 44 z 21 lutego 1901 r.), który był aktem wykonawczym do ustawy z 22 grudnia 1888 r. nr 5849 – Ustawa o ochronie higieny i zdrowia publicznego („Gazzetta Ufficiale” nr 310 z 24 grudnia 1888 r.).

<sup>3</sup> Ustawa z 30 kwietnia 1962 nr 283 („Gazzetta Ufficiale” nr 139 z 4 czerwca 1962 r., Serie Progressa).

dawcy wspólnotowego na początku lat dziewięćdziesiątych. Choć wyższy akt prawny formalnie jeszcze obowiązuje, uznaje się, że w większej części został zastąpiony przez uregulowania UE (według generalnej zasady, jeżeli jakiś przepis tej ustawy jest sprzeczny z regulacją unijną, nie jest stosowany)<sup>4</sup>.

Aby doprowadzić do swobodnego przepływu towarów, Wspólnota Europejska zaczęła stopniowo harmonizować normy krajowe. W latach sześćdziesiątych XX w. ustawodawca wspólnotowy wprowadził jednolite wymogi higieny dla określonych kategorii środków spożywczych<sup>5</sup>. W latach dziewięćdziesiątych w ramach polityki upraszczania uregulował w sposób szczególny kwestię higieny żywności, zróżnicował odpowiedzialność operatorów sektora żywności od odpowiedzialności właściwych organów<sup>6</sup> oraz zdefiniował higienę żywności jako wszelkie środki niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i wartości zdrowotnej środków spożywczych<sup>7</sup>.

Obowiązujące obecnie regulacje UE w zakresie higieny<sup>8</sup> oraz bezpieczeństwa żywności<sup>9</sup> ujęte są w formie rozporządzeń o charakterze horyzontalnym<sup>10</sup>. Unia stworzyła zatem uporządkowany i całościowy system reguł wiążących wprost i bezpośrednio cały sektor żywności i pasz<sup>11</sup>. Autonomia pozostawiona ustawodawcom krajowym, chociaż posiadającym kompetencje konkurencyjne do określania reguł w zakresie ochrony

---

<sup>4</sup> C. Losavio, op. cit., s. 203.

<sup>5</sup> Chodzi o liczne dyrektywy sektorowe dotyczące: świeżego mięsa i produktów na bazie mięsa; mleka; mleka surowego; mleka poddanego obróbce cieplnej; produktów jajecznych; mały, produktów rybołówstwa; świeżego mięsa z drobiu; mięsa króliczego; dziczyzny hodowlanej; mięs mielonych; przetworów mięsnych, za: C. Losavio, op. cit., s. 185.

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 93/43/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 175 z 19 lipca 1993 r. Dyrektywa mająca charakter ramowy wprowadzała normy higieny mające zastosowanie do wszystkich rodzajów środków spożywczych we wszystkich fazach cyklu gospodarczego następujących po produkcji podstawowej, za: ibidem.

<sup>7</sup> Art. 2 dyrektywy 93/43/EWG.

<sup>8</sup> Rozporządzenia tzw. pakietu higienicznego – zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 116, przyp. 4.

<sup>9</sup> 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 2002, nr 31, poz. 1.

<sup>10</sup> Szerzej na temat wymogów bezpieczeństwa i higieny w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...*, s. 115-139.

<sup>11</sup> C. Losavio, op. cit., s. 186.

zdrowia i higieny żywności, została w tym obszarze bardzo ograniczona. Dla krajowego ustawodawcy Włoch ta przestrzeń jest jeszcze mniejsza, ponieważ kompetencje w dziedzinach „żywności” i „ochrony zdrowia”, do których należą normy higieniczne i bezpieczeństwa żywności, zostały (na mocy art. 117 Konstytucji Republiki Włoch<sup>12</sup>) podzielone między ustawodawcę krajowego i ustawodawcę regionalnego<sup>13</sup>.

W niektórych kwestiach prawo UE pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia odpowiednich środków zapewniających bezpieczeństwo zdrowia publicznego. Dotyczy to doprecyzowania terminu „małe ilości” w odniesieniu do dostaw bezpośrednich, przyjęcia odstępstw od wspólnotowych 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, niebędącego działalnością marginalną, lokalną lub ograniczoną<sup>14</sup>.

Kwestie higieny i bezpieczeństwa żywności w prawie UE są przedmiotem artykułów i monografii w polskiej literaturze prawnorolnej<sup>15</sup>. Brakuje jednak opracowania ukazującego krajowe rozwiązania państwa członkowskiego UE w powyższych obszarach w odniesieniu do sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych<sup>16</sup>. Celem artykułu jest więc próba oceny wykorzystania przez włoskiego ustawodawcę kompetencji, pozostawionych mu przez regulacje unijne, do określenia krajowych środków w zakresie higieny. Chodzi nie tylko o ustalenie, czy zostały wydane przepisy krajowe, ale również czy ułatwiają one prowadzenie sprzedaży bezpośredniej i jednocześnie zapewniają zachowanie bezpieczeństwa zdrowia

---

<sup>12</sup> Konstytucja Republiki Włoch z 22 grudnia 1947 r. („Gazzetta Ufficiale” nr 298 z 27 grudnia 1947 r. ze zm.).

<sup>13</sup> C. Losavio, op. cit., s. 203.

<sup>14</sup> A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny...*, s. 138.

<sup>15</sup> W odniesieniu do kwestii wymogów higieny i bezpieczeństwa żywności w sprzedaży bezpośredniej w prawie UE zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny...*, s. 115-139 i zob. powołaną tam literaturę w zakresie prawa żywnościowego, oraz A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

<sup>16</sup> We Włoszech zagadnienie to zostało podjęte przez C. Losavio, op. cit., s. 183-208; G. Strambi, *I farmers' markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 8-14.

publicznego. Aby osiągnąć przedstawiony cel, zostaną przybliżone działania podjęte przez włoskiego ustawodawcę w zakresie higieny żywności w odniesieniu do różnych form sprzedaży bezpośredniej.

2. Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych we Włoszech może być prowadzona w różnych formach<sup>17</sup>. Podstawę prawną dla każdej z jej form wyznaczają odrębne przepisy. Fundamentalną regulację w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych we Włoszech stanowi art. 4 d.lgs. 228/2001<sup>18</sup>. Zezwala on przedsiębiorcom rolnym, indywidualnym lub zrzeszonym lub instytucjom i stowarzyszeniom na sprzedaż bezpośrednią na całym terytorium Republiki Włoch surowców rolnych lub produktów przetworzonych pochodzących w przeważającej mierze z własnych gospodarstw. Przepis stanowi, że działalność ta powinna odbywać się w poszanowaniu obowiązujących przepisów w zakresie higieny i zdrowia<sup>19</sup>.

Z kolei sprzedaż w ramach agroturystyki surowców rolnych oraz produktów przetworzonych, a także typowych lokalnych wyrobów uregulowana jest przez art. 10 ustawy 96/2006 o agroturystyce<sup>20</sup>. Odsyła on do przepisów ustawy z 9 lutego 1963 nr 59<sup>21</sup> i do wspomnianej powyżej ogólnej regulacji dotyczącej sprzedaży bezpośredniej, tj. art. 4 dekretu 228/2001.

---

<sup>17</sup> Szerzej na temat prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 179-198.

<sup>18</sup> 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 *quinquies*, 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, nr 99. Szerzej na temat tej regulacji zob. A. Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, s. 275; F. Albisinni, *Commento all'art. 4 d. lgs n. 228/2001*, „Nuove Leggi Civili Commentate” 2001, s. 750; w polskiej literaturze A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 179-198.

<sup>19</sup> Art. 4 dekretu legislacyjnego 228/2001 stanowi, że przedsiębiorcy rolni, indywidualni lub zrzeszeni, wpisani do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 8 ustawy z 29 grudnia 1993 r., nr 580, mogą sprzedawać bezpośrednio detalicznie, na całym obszarze Republiki Włoch, produkty pochodzące w przeważającej mierze w z odpowiednich gospodarstw, w poszanowaniu przepisów obowiązujących w zakresie higieny i zdrowia.

<sup>20</sup> Ustawa z 20 lutego 2006 r., nr 96 o agroturystyce („Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r.).

<sup>21</sup> Ustawa z 9 lutego 1963 r., nr 59 określająca normy dla sprzedaży publicznej w stałym miejscu produktów rolnych przez przedsiębiorców rolnych – bezpośrednich producentów („Gazzetta Ufficiale” nr 44 z 16 lutego 1963 r.).

Natomiast szczególne normy higieniczne określone są w art. 5 ustawy o agroturystyce.

Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych może się odbywać również na tzw. rynkach chłopskich (*farmers' market*), czyli rynkach przeznaczonych do wykonywania sprzedaży bezpośredniej wyłącznie przez przedsiębiorców rolnych. Wytyczne dla ich realizacji określa dekret Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z 20 listopada 2007 r.<sup>22</sup>

Wskazany akt prawny nie ma charakteru wiążącego. Zgodnie z art. 117 Konstytucji Republiki Włoch kompetencja ustawodawcza w dziedzinie handlu i rolnictwa jest zarezerwowana dla regionów. O utworzeniu lub wydaniu pozwolenia na utworzenie rynków chłopskich decydują gminy w drodze uchwały regulaminu, o którym powiadamiają regiony.

3. W tej części pracy zostaną omówione środki krajowe, wydane na podstawie upoważnienia ustawodawcy UE, odnoszące się do wszystkich form prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Wcześniej należy wspomnieć, że producent rolny prowadzący produkcję podstawową oraz sprzedaż bezpośrednią surowców rolnych jest związany podstawowymi wymogami w zakresie higieny ustanowionymi w załączniku nr I do rozporządzenia nr WE 852/2004 w odniesieniu do produkcji pierwotnej. W przypadku prowadzenia działalności obróbki lub przetwarzania, zaliczanych do dalszych etapów, następujących po produkcji podstawowej, mają zastosowanie bardziej restrykcyjne i szczegółowe wymogi z załącznika II. Również sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem produkcji wtórnej podlega szczegółowym wymogom higienicznym załącznika II rozporządzenia nr 852/2004 i jest handlem detalicznym w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002<sup>23</sup>.

Włoski przedsiębiorca rolny zdefiniowany w art. 2135 wł. k.c. jest nie tylko producentem surowców, ale może również wykonywać działalności powiązane (obróbki, przetwarzania, dowartościowywania, komercjalizacji produktów rolnych)<sup>24</sup>. Musi wówczas przestrzegać bardziej rygorystycznych norm, ustanowionych dla dalszych etapów produkcji. Sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem działalności powiązanych

---

<sup>22</sup> Dekret 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.).

<sup>23</sup> A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...*, s. 135-136.

<sup>24</sup> Szerzej na temat aspektów przedmiotowych prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia...*, s. 179-198.

w rozumieniu art. 2135 wł. k.c. odpowiada wspólnotowemu pojęciu handlu detalicznego<sup>25</sup>. Jak wspomniano, prawo UE (art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004) pozostawia państwom członkowskim kompetencję dokładniejszego określenia znaczenia terminu „małe ilości” w zależności od lokalnej sytuacji oraz ustanowienia, w ramach prawa krajowego, przepisów koniecznych do zagwarantowania bezpieczeństwa żywności<sup>26</sup>.

W rozumieniu przepisów wspólnotowych przedmiotem dostaw bezpośrednich mogą być tylko surowce<sup>27</sup> (roślinne lub zwierzęce) oraz mięso z drobiu i zajęczaków dostarczane w „małych ilościach”. Adresatem tej działalności mogą być tylko konsumenci finalni (lub zakłady detaliczne dostarczające surowce bezpośrednio konsumentom finalnym), a podmiotem ją wykonującym – tylko producent<sup>28</sup>. Z kolei wytyczne do rozporządzenia nr 852/2004 opracowane przez Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów (s. 9) zakładają, że przepisy prawa krajowego ustanowione przez państwa członkowskie w odniesieniu do małych ilości powinny umożliwiać dalsze prowadzenie dotychczasowych praktyk, o ile zapewniają one osiągnięcie celów rozporządzenia. Ponadto w ujęciu ogólnym termin „małe ilości” powinien mieć wystarczająco szeroki zakres, aby umożliwiać m.in.: rolnikom – sprzedaż surowców (bezpośrednio konsumentom końcowym, np. w gospodarstwach lub na lokalnych targowiskach, lokalnym sklepom detalicznym w celu sprzedaży konsumentom końcowym oraz lokalnym restauracjom; osobom zbierającym produkty w naturalnym środowisku, np. grzyby i jagody – dostarczanie zbiorów bezpośrednio konsumentom końcowym lub lokalnym sklepom detalicznym w celu sprzedaży konsumentom końcowym oraz lokalnym restauracjom).

Kierunek obrany przez włoski rząd centralny i władze regionalne, ukazany w porozumieniu osiągniętym w ramach Konferencji państwo – regiony 9 lutego 2006 r.<sup>29</sup> (powtórzony w kolejnym porozumieniu z 2010 r.<sup>30</sup>)

<sup>25</sup> A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...*, s. 136.

<sup>26</sup> Por. wytyczne Dyrekcyj Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, s. 9.

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

<sup>28</sup> Zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...*, s. 138.

<sup>29</sup> Porozumienie z 9 lutego 2006 r. „Wytyczne w sprawie zastosowania rozporządzenia nr 852/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny produktów żywnościowych” („Gazzetta Ufficiale” nr 259 z 7 listopada 2006 r.).

<sup>30</sup> Porozumienie z 29 kwietnia 2010 między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi „Wytyczne do rozporządzenia nr 852/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny produktów żywnościowych” („Gazzetta Ufficiale” nr 121 z 26 maja 2010 r.).

prowadzi do interpretacji zwięzającej koncepcji „małych ilości”. Według włoskich wytycznych 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, przez Internet, na rynkach chłopskich, czy też w agroturystyce. Ponadto sprzedaż bezpośrednia surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa musi być działalnością „marginalną” względem działalności podstawowej<sup>31</sup>.

We włoskiej doktrynie zauważa się, że takie podejście jest zbyt restrykcyjne. Poza regulacją unijną pozostawałoby jedynie przedsiębiorcy rolni prowadzący sprzedaż sporadycznie, okazjonalnie<sup>32</sup>. Można jednak znaleźć zgodność takiego podejścia z założeniem wyrażonym w preambule rozporządzenia nr 852/2004 – zgodnie z nim ten akt prawny powinien „mieć zastosowanie jedynie do przedsiębiorstw, których specyfika działania zakłada pewną ciągłość działań oraz pewien stopień organizacji”<sup>33</sup>. *A contrario* zatem prowadzenie działań w sposób okazjonalny i niecechujący się takim stopniem zorganizowania jak działalność podstawowa przedsiębiorstwa może być przesłanką wykluczającą z podlegania przepisom rozporządzenia.

Wytyczne porozumienia państwo-regiony określają zakres zastosowania analizowanej normy także w odniesieniu do „pochodzenia” podstawowych produktów, które są przedmiotem „okazjonalnej sprzedaży” oraz „zakresu” sprzedaży. Jeżeli chodzi o pierwszy aspekt, w dokumencie precyzuje się, że „dostawa bezpośrednia” musi dotyczyć wyłącznie produktów „pochodzących z gospodarstwa”. Wyłącza zatem z odstępstwa przedsiębiorców rolnych, którzy w zgodzie z regulacją krajową, tj. z art. 4 d.lgs. 228/2001, zamierzaliby sprzedawać bezpośrednio detalicznie produkty, zarówno podstawowe, jak i przetworzone, pochodzące także z innych gospodarstw rolnych, przestrzegając przy tym kryterium przewagi<sup>34</sup>.

Ponadto „dostawa bezpośrednia” musi odbywać się w „środowisku lokalnym”, w taki sposób, aby zagwarantować obecność bezpośredniego związku między gospodarstwem pochodzenia a konsumentem, z wyłączeniem, w konsekwencji, transportu na dużą odległość. „Lokalny poziom” jest określany przez włoskie wytyczne jako obszar prowincji, w którym

<sup>31</sup> G. Strambi, op. cit., s. 9.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>33</sup> Pkt 9 preambuły.

<sup>34</sup> Zob. szerzej na temat A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych...*, s. 183 i n.

znajduje się gospodarstwo i obszary prowincji graniczących. Jak widać, nie kwalifikowałyby się sprzedaż prowadzona na całym obszarze Włoch, na którą zezwala art. 4 d.lgs. 228/2001. A zatem jedynie przedsiębiorcy rolni prowadzący sprzedaż okazjonalnie i na obszarze prowincji, na której znajduje się ich gospodarstwo rolne, surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa są – w myśl włoskich wytycznych – zwolnieni z podlegania przepisom rozporządzenia nr 852/2004<sup>35</sup>.

Takie podejście wydaje się prawidłowe z punktu widzenia potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Najmniejszemu ryzyku utraty bezpieczeństwa i wartości zdrowotnej podlegają właśnie surowce rolne niepoddawane dalszym procesom przetwórczym, pochodzące z własnego gospodarstwa, dostarczane możliwie najszybciej i bez uszczerbku konsumentowi finalnemu, co może być utrudnione w przypadku transportu na długie dystanse, wiążącego się zazwyczaj z koniecznością odpowiedniego pakowania. Pakowanie zaś jest działalnością należącą do etapu po produkcji podstawowej, podlegającego bardziej szczegółowym i restrykcyjnym wymogom z załącznika II rozporządzenia nr 852/2004<sup>36</sup>.

Jeżeli chodzi o wymogi w zakresie analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli, w myśl art. 5 rozporządzenia nr 852/2004 wszystkie podmioty prowadzące działalność poprodukcyjną – zarówno w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego – są zobowiązane do zastosowania zasad systemu HACCP. Przedsiębiorstwa żywnościowe, które nie prowadzą działalności w zakresie przygotowania, produkcji lub przetwarzania produktów żywnościowych (jak kioski sprzedaży, stoiska na rynkach, lokale, w których w przeważającej mierze serwowane są napoje, małe sklepy detaliczne jak drogerie) są adresatami uproszczonego systemu HACCP<sup>37</sup>. Podmioty sektora żywnościowego muszą opracować, wdrożyć i zachować „jedną lub więcej procedur stałych opartych na zasadach systemu HACCP” (art. 5 rozporządzenia nr 852/2004). Przepis ten pozwala zwłaszcza małym przedsiębiorstwom sektora spożywczego zastosować przepis HACCP w sposób „uproszczony”<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> G. Strambi, op. cit., s. 13.

<sup>36</sup> Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004, a także na ten temat A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny...*, s. 124.

<sup>37</sup> Załącznik nr II do Zbioru wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską, Dyrekcję Generalną ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów w zakresie wdrażania procedur opartych na zasadach HACCP oraz ułatwień we wdrażaniu zasad HACCP w niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego z 16 listopada 2005 r. (dalej jako: Wytyczne w zakresie HACCP).

<sup>38</sup> C. Losavio, op. cit., s. 192, oraz Wytyczne w zakresie HACCP.

Przewidziana przez rozporządzenie nr 852/2004 możliwość zastosowania uproszczonego systemu HACCP w małych przedsiębiorstwach zakończyła nieporozumienia występujące w całym sektorze rolnym od wydania dekretu legislacyjnego nr 155/1997<sup>39</sup>, wdrażającego dyrektywę nr 93/43/WEE. Obowiązek wynikający z poprzedniej regulacji opracowania planu autokontroli z zastosowaniem wszystkich zasad systemu, w wielu przypadkach zbyt skomplikowanego i dalekiego od rzeczywistości, powodował przyjmowanie przez operatorów sektora żywnościowego tzw. ogólnych planów autokontroli, zazwyczaj zbędnych i niepraktycznych, zredukowanych do czystej biurokracji, często ignorowanych lub całkowicie zapominanych.

Obecnie ustawodawca wspólnotowy, aby ułatwić przyjęcie właściwego postępowania w zakresie higieny i kontroli możliwego ryzyka, promuje opracowanie, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, podręczników dobrej praktyki higienicznej. Są to instrumenty o charakterze dobrowolnym, które jednak uznawane są za środek najbardziej odpowiedni i praktyczny do zapewnienia wysokiego poziomu higieny żywności.

We Włoszech procedura związana z oceną i publikacją podręcznika należy do kompetencji ministra zdrowia, któremu przesyłany jest wniosek o ocenę i który następnie przekazuje go Wyższemu Instytutowi Zdrowia i regionom, a także odpowiednim stowarzyszeniom tej kategorii oraz stowarzyszeniom konsumentów, które o to prosiły, aby umożliwić im przedstawienie ewentualnych uwag. Podręczniki już istniejące, opracowane w celu wdrożenia dyrektywy nr 93/43/WEE, jeżeli są zgodne z obowiązującym rozporządzeniem, mogą być potwierdzone<sup>40</sup>.

Podręcznik dobrej praktyki higienicznej dla przedsiębiorstw rolnych, zatwierdzony przez ministra zdrowia, został opracowany przez Włoską Konfederację Rolników<sup>41</sup>. Choć zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 852/2004 produkcja pierwotna nie jest objęta procedurą HACCP, to jednak włoski

---

<sup>39</sup> Dekret legislacyjny nr 155/1997 wdrażający dyrektywę nr 93/43/CEE i 96/3/CEE dotyczący higieny produktów żywności („Gazzetta Ufficiale” nr 136 z 13 czerwca 1997 r., Supplemento Ordinario).

<sup>40</sup> C. Losavio, op. cit., s. 194. W celu dostosowania włoskich przepisów do rozporządzeń WE z 2004 r. tzw. pakietu higienicznego, dekret legislacyjny nr 155/97 został zastąpiony dekretem legislacyjnym nr 193/07 – Wdrożenie dyrektywy nr 2004/41/WE w odniesieniu do kontroli bezpieczeństwa żywności i zastosowanie rozporządzeń wspólnotowych w tym samym sektorze („Gazzetta Ufficiale” nr 261 z 9 listopada 2007 r., Supplemento Ordinario nr 228, korekta w „Gazzetta Ufficiale” nr 31 z 6 lutego 2008 r.).

<sup>41</sup> Podręcznik dostępny jest na stronie internetowej włoskiego Ministerstwa Zdrowia: [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it).

„podręcznik skierowany jest do wszystkich operatorów rolnych zaangażowanych w produkcję podstawową, czyli we wszystkie fazy produkcji, hodowli lub uprawy produktów podstawowych łącznie ze zbiorem, dojaniem i produkcją zwierzęcą poprzedzającą ubój”<sup>42</sup>.

Wydaje się, że w ten sposób zostało uwzględnione założenie wyrażone w preambule do rozporządzenia nr 852/2004, iż „wytyczne dobrych praktyk powinny zachęcać do wykorzystywania właściwych praktyk higienicznych na poziomie gospodarstwa”<sup>43</sup> (pkt 11 preambuły) i „właściwe jest [...], aby Państwa Członkowskie zachęcały podmioty gospodarcze na poziomie produkcji podstawowej do stosowania takich zasad [HACCP] w jak najszerszym zakresie” (pkt 14 preambuły).

Podręcznik opracowany przez Włoską Konfederację Rolników ma na celu zachęcenie do przyjęcia prostych, ale skutecznych systemów, odpowiednich do różnych rodzajów gospodarstw oraz definitywne zastąpienie idei „odstępstwa” na rzecz „elastyczności”<sup>44</sup>. Dzięki temu odpowiedzialność będzie spoczywała na wszystkich operatorach, przy jednoczesnym uwzględnieniu „różnych środowisk i kontekstów produkcyjnych”<sup>45</sup>.

Kolejną kompetencją pozostawianą przez prawo UE ustawodawcy krajowemu jest możliwość określenia odstępstw od unijnych wymogów higieny dla żywności tradycyjnej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004 w celu umożliwienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod produkcji, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności państwa członkowskie mogą, bez naruszania osiągnięcia celów rozporządzenia, przyjąć krajowe środki dostosowujące wymogi ustanowione w załączniku II. Artykuł 7 rozporządzenia Komisji WE nr 2074/2005<sup>46</sup> precyzuje warunki odstępstwa od wymogów ustanowionych w rozporządzeniu nr 852/2004 w przypadku artykułów spożywczych o tradycyjnym

<sup>42</sup> Włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, s. 10.

<sup>43</sup> W pkt 11 dalej czytamy, że „W miarę potrzeby, szczegółowe zasady higieny dla produkcji podstawowej powinny uzupełniać te wytyczne. W odniesieniu do wymogów higieny mających zastosowanie do produkcji podstawowej oraz operacji powiązanych właściwe jest, aby różniły się one od tych dotyczących innych operacji”.

<sup>44</sup> Włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, s. 10.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2074/2005 z 5 grudnia 2005 r. ustanawiające środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiające odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE), Dz. Urz. UE L 338/27 z 22 grudnia 2005 r.

charakterze<sup>47</sup>. Definicja określona w powyższym artykule pozwala stwierdzić, że chodzi o produkty zarejestrowane w UE jako chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne, gwarantowana tradycyjna specjalność, a także o produkty przetworzone wpisane na krajową listę produktów tradycyjnych w rozumieniu dekretu ministerialnego nr 350/1999<sup>48</sup>.

Włoski ustawodawca już w latach dziewięćdziesiątych ustanowił przepisy dające możliwość odstępstw od norm higienicznych w celu umożliwienia wytwarzania produktów tradycyjnych metodami tradycyjnymi<sup>49</sup>. Dekret legislacyjny nr 173/1998<sup>50</sup>, obok wyrobów chronionych przez prawo UE, wprowadził kategorię „tradycyjnych produktów rolno-spożywczych”, czyli środków spożywczych, których metoda wytwarzania, przechowywania i dojrzewania skonsolidowały się w okresie nie krótszym niż 25 lat. Dla takich produktów przewidziana została możliwość uzyskania od właściwych organów sanitarnych odstępstw od przepisów w zakresie higieny – jeżeli procedury działania stosowane do ich wytworzenia są w każdym razie w stanie zapewnić satysfakcjonujący stan higieny i bezpieczeństwa<sup>51</sup>.

Zgodność tych przepisów z prawem UE przed wydaniem rozporządzenia nr 852/2004 była wątpliwa. Wcześniej obowiązująca w zakresie higieny dyrektywa nr 93/43/WEE zezwalała na odstępstwa tylko w przypadku produktów mleczno-nabiałowych. Zapewnienie możliwości przy-

---

<sup>47</sup> Artykuły tradycyjnie wytwarzane w państwie członkowskim są: „a) historycznie uznane za produkty tradycyjne; lub b) wytwarzane zgodnie ze skodyfikowanymi lub zarejestrowanymi zaleceniami technicznymi odnoszącymi się do tradycyjnego procesu lub zgodnie z tradycyjnymi metodami produkcji; lub c) chronione prawem wspólnotowym, krajowym, regionalnym lub lokalnym jako tradycyjne produkty spożywcze” (art. 7 rozporządzenia nr 2074/2005).

<sup>48</sup> Dekret ministerialny z 8 września 1999 r. nr 350 – Przepisy dotyczące identyfikacji produktów tradycyjnych, o których mowa w artykule 8 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 1998 r. nr 173 („Gazzetta Ufficiale” nr 240 z 12 października 1999 r.).

<sup>49</sup> Art. 20 ust. 7 ustawy z 21 grudnia nr 526 stanowił, że: „metody obróbki oraz pomieszczenia, szczególnie i tradycyjne, a także pojemniki na przetwarzanie i techniki przechowywania istotne dla właściwości organoleptycznych produktu, niezgodne z przepisami dyrektywy [...] nie mogą być eksportowane, ani być przedmiotem komercjalizacji, z wyjątkiem produktów tradycyjnych w rozumieniu art. 8 dekretu nr 173 z 1998 r.”.

<sup>50</sup> Dekret legislacyjny z 30 kwietnia 1998 r. nr 173/1998 „Przepisy dotyczące ograniczania kosztów produkcji i strukturalnego wzmocnienia gospodarstw rolnych zgodnie z art. 55 pkt 14 i 15 ustawy z 27 grudnia nr 449 („Gazzetta Ufficiale” nr 129 z 5 czerwca 1998 r.).

<sup>51</sup> Zob. C. Losavio, op. cit., s. 196, która precyzuje, że do regionów należy zadanie potwierdzenia spełnienia odpowiednich wymogów przez produkty aspirujące do miana „tradycyjnych” oraz przygotowanie odpowiednich list, które uzupełniają krajową listę prowadzoną przez Ministerstwo Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej.

znania zwolnienia „tradycyjnym produktom rolno-spożywczym” było ewidentnie wyrazem troski włoskiego ustawodawcy o zachowanie tej niszowej, ale znaczącej części włoskiego dziedzictwa kulinarnego<sup>52</sup>. Niezgodność z prawem metod produkcji, przetwarzania i przechowywania wielu tradycyjnych włoskich produktów zagrażała bowiem ich dalszemu wytwarzaniu.

W sprawie odstępstw przewidzianych dla produktów tradycyjnych przyznanych przez rozporządzenia nr 852 i nr 853 z 2004 r. zostało podpisane porozumienie między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano 25 stycznia 2007 r.<sup>53</sup> 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 do 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”.

Odstępstwa dotyczące aspektów sanitarnych dla produktów tradycyjnych są określane przez właściwe organy sanitarne. 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<sup>54</sup>.

Warto również wspomnieć o środku przewidzianym z własnej inicjatywy przez włoskiego ustawodawcę dla zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny w produkcji żywności. Dla zagwarantowania higieny personelu art. 14 ustawy nr 283/1962 i art. 37-42 dekretu nr 327/1942<sup>55</sup> wprowadzają obowiązek posiadania książeczki sanitarnej, a także wymóg podporządkowania się odpowiednim wizytacjom władz

<sup>52</sup> G. Strambi, op. cit., s. 13.

<sup>53</sup> 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).

<sup>54</sup> G. Strambi, op. cit., s. 14.

<sup>55</sup> Dekret królewski z 30 marca 1942 r. nr 327 – Zatwierdzenie ostatecznej wersji kodu nawigacji („Gazzetta Ufficiale” nr 93 z 18 kwietnia 1942 r., edizione straordinaria).

sanitarnych. W ostatnich latach jednak liczne regiony uchyliły na swoim terytorium obowiązek posiadania książeczek sanitarnych, przyjmując, że w ich kompetencji leży każda decyzja w tej sprawie<sup>56</sup>.

Sąd Konstytucyjny w dwóch różnych orzeczeniach<sup>57</sup> przychylił się do stanowiska regionów. Z jednej strony potwierdził, że kwestie związane z książeczką sanitarną, jako że należą do dziedziny „ochrony zdrowia”, wchodzą w zakres kompetencji konkurencyjnych państwo–regiony. Z drugiej strony postanowił, że obowiązek posiadania książeczki sanitarnej nie wyraża fundamentalnej zasady w dziedzinie sanitarnej, przede wszystkim „jeżeli weźmie się pod uwagę głęboką transformację legislacji w kierunku ochrony higieny żywności [...]”. Uznając, że nie jest to norma o charakterze podstawowej zasady, do których wydawania jest upoważnione państwo, orzeczenie Sądu potwierdziło swobodę regionów niezastosowania się do zakwestionowanego przepisu.

W orzeczeniu podkreślono również, że nowe podejście wspólnotowe do higieny oparte na systemie autokontroli nie przewiduje konieczności dokumentowania okresowych kontroli personelu, ale ogranicza się do zapewnienia, że pracownicy w różnych fazach możliwego kontaktu z żywnością są kontrolowani i szkoleni przez osoby odpowiedzialne za przedsiębiorstwa (zał. 2, rozdział VIII rozporządzenia nr 852/2004, „higiena personelu”). Przepis krajowy przekracza zatem zobowiązania nałożone przez rozporządzenie. Ponadto regionalne przepisy znoszące obowiązek książeczki sanitarnej są zgodne z prawem, ponieważ przewidują jednocześnie inicjatywy szczególne, takie jak szkolenia personelu działającego w sektorze żywności i działania prewencyjne, a także kontrole i inspekcje zdrowia i zachowań higienicznych operatorów<sup>58</sup>.

Jeżeli chodzi o procedurę rozpoczęcia działalności, włoski ustawodawca nie skorzystał z możliwości przewidzenia 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

<sup>56</sup> C. Losavio, op. cit., s. 206.

<sup>57</sup> Orzeczenie z 1 stycznia 2004 nr 162 oraz orzeczenie z 10 marca 2005 r., nr 95 (dostępne na: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

<sup>58</sup> 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, nr 12, s. 754 i n.

uzyskania „upoważnienia sanitarnego”, uwarunkowanego spełnieniem wymagań higieniczno-sanitarnych, został uchylony jako niezgodny z prawem UE<sup>59</sup>. Obecnie wszystkie przedsiębiorstwa żywnościowe – poza tymi, dla których wymagana jest procedura „zatwierdzenia” w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 – muszą być zarejestrowane. 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 241/1990<sup>60</sup>.

4. Szczególne normy higieniczne określa art. 5 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce. W oparciu o ten artykuł wymogi higieniczno-sanitarne w odniesieniu do nieruchomości i wyposażenia dla prowadzenia działalności agroturystycznej muszą być określone przez regiony z uwzględnieniem „szczególnych cech architektonicznych i wiejskości budynków [...]”, a także ograniczonych rozmiarów wykonywanej działalności<sup>61</sup>. Natomiast produkcja, przygotowanie, opakowywanie i podawanie żywności i napojów pozostają podporządkowane przepisom krajowym i wspólnotowym w zakresie higieny. Kolejne ustępy określają kryteria ułatwiające pogodzenie wymogów zdrowotności i higieny pomieszczeń z wiejskością środowiska agroturystycznego.

Przedsiębiorstwo rolne świadczące usługę żywienia w ramach działalności agroturystycznej jest podporządkowane normom HACCP, określonym przez obowiązujące obecnie rozporządzenie nr 852/2004. Jednocześnie można zauważyć, że włoski ustawodawca wziął pod uwagę trudności, zwłaszcza natury finansowej, jakie mogłyby napotkać przedsiębiorstwa rolne, w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Artykuł 5 ust. 3 ustawy nr 96/2006 zobowiązuje władze sanitarne do uwzględniania zróżnicowanej i ograniczonej ilości produkcji oraz wykorzystywania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa. Powyższe rozwiązanie jest odpowiedzią na swoiste potrzeby agroturystyki wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona. Ponadto należy je docenić z uwagi na fakt, że pozwala na zachowanie i stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Chodzi o art. 2 ustawy nr 283/1962.

<sup>60</sup> G. Strambi, op. cit., s. 10.

<sup>61</sup> Cyt. za: S. Bolognini, *Commento all'art. 5*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, nr 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 519.

Włoska ustawa o agroturystyce przewiduje dodatkowe ułatwienia w zakresie żywienia gości. Artykuł 5 ust. 4 tej ustawy pozwala na użytkowanie kuchni domowej w celu przygotowania posiłków, jeżeli ich liczba nie przekracza 10. Należy jednak wspomnieć, że przepis ten został uznany za niezgodny z prawem przez Sąd Konstytucyjny orzeczeniem nr 339 z 12 października 2007 r.<sup>62</sup> W orzeczeniu wyjaśnia się, że zakwestionowane przepisy wchodzą nie tyle w zakres agroturystyki w sensie ścisłym jako działalności przypisywanej do obszaru „rolnictwa” i „turystyki”, należących do wyłącznej kompetencji regionów, ile bardziej w zakres dziedzin „żywności” i „ochrony zdrowia”, w których państwo i regiony mają kompetencje konkurencyjne. Chociaż państwo jest uprawnione do określania własnych reguł o naturze zasad, zaskarżone przepisy jednak nie ograniczają się do ich określenia, ale wprowadzają „w sposób bardzo dokładny regulację, która ma być zastosowana”, wkraczając tym samym w kompetencję ustawodawczą regionów. W ich gestii leży zatem określenie parametrów, które mają być wzięte pod uwagę w ustanawianiu wymogów higieniczno-sanitarnych nieruchomości i wyposażenia agroturystyki, w poszanowaniu jednak obowiązującej regulacji w dziedzinie higieny<sup>63</sup>.

5. W zakresie wymogów higieniczno-sanitarnych w odniesieniu do rynków rolników (*farmers' market*) dekret z 2007 r. zobowiązuje do przestrzegania zasad higieny przy sprzedaży wszystkich produktów, w celu

---

Zob. także A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 109.

<sup>62</sup> Orzeczenie dostępne na: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>63</sup> C. Losavio, op. cit., s. 205. Większość przepisów regionalnych posługuje się kryterium liczby wydawanych posiłków, jako warunku kwalifikującego do używania kuchni domowej. I tak np. zgodnie z postanowieniami regulacji Regionu Lazio w zakresie agroturystyki, jeżeli liczba miejsc przy stole nie przekracza 15 lub kiedy są organizowane jedynie degustacje produktów gospodarstwa, wystarczające jest przestrzeganie wymogów higieniczno-sanitarnych przewidzianych dla lokali przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Możliwe jest w takim przypadku używanie kuchni domowej do przygotowywania posiłków dla gości. (Region Lazio reguluje podejmowanie i prowadzenie działalności agroturystycznej poprzez ustawę regionalną z 2 listopada 2006 r. nr 14 oraz rozporządzenie wykonawcze z 31 lipca 2007 r., nr 9). Podobne postanowienia określają przepisy Regionu Molise (ustawa regionalna z 22 marca 2010 r., nr 9). Przepisy Regionu Toskanii zezwalają na używanie kuchni prywatnej przy maksymalnie 12 osobach korzystających z posiłków. Dodatkowo określają wymogi posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych do podawania żywności i napojów (ustawa regionalna z 23 czerwca 2003 r., nr 30 ze zm.).

zapewnienia spełnienia wymogów przejrzystości, identyfikowalności<sup>64</sup> oraz zdrowia. Wprowadza ponadto wymóg odpowiedniego etykietowania (w zgodzie z obowiązującymi przepisami) poszczególnych produktów i wskazywania miejsca pochodzenia i informacji o producencie (art. 2 ust. 3 dekretu z 2007 r.).

Większość gminnych aktów prawnych ustanawiających rynki rolników, powtarza treść przepisów dekretu z 2007 r., „nie korzystając z cennego instrumentu kwalifikacji tego szczególnego rodzaju sprzedaży bezpośredniej”<sup>65</sup>. Postuluje się we włoskiej literaturze, aby w dekreście regulującym rynki zarezerwowane na sprzedaż bezpośrednią przez przedsiębiorców rolnych podkreślono, że w odniesieniu do pakietu higienicznego „sektor rolny jest przedmiotem szczególnego traktowania, z uwagi [...] na swoją specyfikę”<sup>66</sup>, a przede wszystkim, należałoby przywołać odstępstwa w zakresie higieny żywności dotyczące spraw, które są przedmiotem regulacji dekretu. Dlatego gminy w redagowaniu regulaminów rynków rolników, zamiast ograniczać się do odesłania do rozporządzenia nr 852/2004 *tout court*, powinny zadbać o wspomnienie przepisów ustanawiających odstępstwa dla przedsiębiorców rolnych<sup>67</sup>.

**6.** Przeprowadzone rozważania pozwoliły zauważyć, że sprawy w zakresie higieny żywności, pozostawione przez przepisy unijne do uregulowania państwu członkowskiemu, są we Włoszech przedmiotem kompetencji dzielonych między państwem i regiony. Państwo, które w obszarze zdrowia i żywności może wprowadzać regulacje jedynie o charakterze zasad, ogranicza się do wydawania wytycznych opracowanych wspólnie z regionami, szczegółowe przepisy zaś ustanawiają regiony. Przed nowelizacją art. 117 Konstytucji Republiki Włoch w 2001 r.<sup>68</sup>, przynajmniej konkurencyjne kompetencje ustawodawcze regionom w omawianych

---

<sup>64</sup> Szerzej o identyfikowalności (inaczej monitorowaniu ruchu żywności) zob. A. Kapała, *System monitorowania żywności jako instrument gwarancji bezpieczeństwa żywności*, w: J. Mucha, K. Knoppek (red.), *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1, Poznań 2013, s. 33-39.

<sup>65</sup> G. Strambi, op. cit., s. 9.

<sup>66</sup> L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2004, nr 2, s. 735.

<sup>67</sup> G. Strambi, op. cit., s. 9.

<sup>68</sup> Art. 117 oraz cały tytuł V został zreformowany ustawą konstytucyjną z 18 października 2001 r., nr 3 – Poprawki do tytułu V drugiej części Konstytucji („Gazzetta Ufficiale” nr 248 z 24 października 2001 r.).

dziedzinach, państwo przewidziało wiele przepisów w zakresie higieny żywności. Większość z nich była uchylona ze względu na niezgodność ze zmieniającym się prawem UE i zastąpiona kolejnymi (poza ustawą z 1962 r., nr 283). Niektóre zostały z kolei uznane przez Sąd Konstytucyjny za bezprawnie wkraczające w zakres kompetencji regionów. Podmiot sektora żywnościowego działający we Włoszech musi zatem funkcjonować w rzeczywistości pełnej wielości przepisów – unijnych, regionalnych i krajowych – których część w dodatku (spośród tych ostatnich) powinna być pomijana z powodu niezgodności z prawem UE lub z Konstytucją Republiki Włoch.

Jeżeli chodzi o działania włoskiego ustawodawcy, warte podkreślenia są przepisy wydane jeszcze wiele lat wcześniej niż rozporządzenie nr 852/2004 dla zachowania tradycyjnych metod produkcji typowych włoskich wyrobów, dające możliwość odstępstwa od wymogów higieny wszystkim kategoriom produktów tradycyjnych (tych zarejestrowanych w UE oraz wpisanych na krajową listę produktów tradycyjnych). Obecnie wskazana możliwość określona jest w wytycznych porozumienia państwo-regiony, a szczegółowe jej doprecyzowanie należy do władz regionów, które prowadzą regionalne listy produktów tradycyjnych.

Troska włoskiego ustawodawcy o możliwość sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzących bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, także tych o tradycyjnym charakterze, uwidacznia się również w ramowej ustawie o agroturystyce, umożliwiającej stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych i zobowiązującej właściwe organy do uwzględnienia tej okoliczności podczas oceny obiektów, w których żywność jest przygotowywana i podawana. Powyższa okoliczność, a także „zróżnicowana i ograniczona ilość produkcji” powinna być brana pod uwagę przez właściwe organy sanitarne także w zakresie oceny planu autokontroli wymogów higieniczno-sanitarnych<sup>69</sup>. Jak widać, włoski ustawodawca, w przypadku sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w agroturystyce, stara się pogodzić wymogi higieniczno-sanitarne ze specyficznym środowiskiem, w jakim ta działalność jest prowadzona.

Jeżeli chodzi o wymogi HACCP, zgodnie z intencją ustawodawcy UE, włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, choć dobrowolny, został opracowany także z przeznaczeniem dla produkcji pierwotnej (ale z uwzględnieniem różnych kontekstów produkcyjnych). Sformułowane

---

<sup>69</sup> Art. 5 ust. 3 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce.

przez ustawodawcę UE twierdzenie, że zastosowanie HACCP do produkcji podstawowej nie jest „jeszcze” generalnie wykonalne (akapit 11 preambuły rozporządzenia nr 852/2004), nie wyklucza możliwości określenia w przyszłości takiego obowiązku. Dlatego warto, aby gospodarstwa rolne były na tę okoliczność przygotowane<sup>70</sup>.

Pojęcie „małych ilości” w odniesieniu do dostaw bezpośrednich zostało określone przez włoskiego ustawodawcę, według oceny włoskiej doktryny, w sposób zawężający. Trzeba jednak mieć na uwadze troskę o bezpieczeństwo żywności i konsumentów. Żywność sprzedawana na odległość podlega większemu ryzyku utraty waloru bezpieczeństwa niż produkty sprzedawane bezpośrednio konsumentowi finalnemu. Sprzedaż prowadzona przez przedsiębiorcę rolnego w sposób zorganizowany i ciągły, niebędąca jego działalnością „marginalną”, podlega tym samym normom, jakim podlegają inne podmioty, wykonujące taką działalność. Jak zauważa doktryna, przedsiębiorca rolny, który decyduje się podjąć działania typowe dla produkcji wtórnej, musi zapewnić konsumentowi higienę i zdrowotność produktów, słusznie od tej produkcji wymaganych<sup>71</sup>. Warto ponadto spojrzeć na obowiązki w zakresie higieny nie tylko przez pryzmat obciążeń dla rolników, lecz także mocnych stron włoskiego sektora żywnościowego. Produkowanie i sprzedawanie żywności z zachowaniem wymogów higieniczno-sanitarnych nadaje jej dodatkową wartość, zwiększa do niej zaufanie konsumentów, co z kolei może się przekładać na wzrost popytu, a w konsekwencji – na rozwój tych działalności.

Powyższe rozważania pozwalają sformułować wniosek, że włoski ustawodawca podjął w obszarach, w których miał taką możliwość, działania w celu wprowadzenia odstępstwa od wspólnotowych wymogów higieniczno-sanitarnych (w zakresie dostaw bezpośrednich w małych ilościach i tradycyjnych metod produkcji), a także pogodzenia wymogów higieny ze specyfiką środowiska (agroturystyka), troszcząc się również o zapewnienie bezpieczeństwa żywności i zdrowia publicznego, choć według Sądu Konstytucyjnego w sposób zbyt daleko idący (książeczka sanitarna), oraz o uwzględnienie wytycznych UE (podręcznik dobrej praktyki higienicznej).

---

<sup>70</sup> Por. P. Borghi, *L'autocontrollo nelle produzioni primarie, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo (e filiera IV Gamma)*, „Diritto & Diritti”, [www.diritto.it](http://www.diritto.it), s. 7.

<sup>71</sup> L. Costato, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare?*, „Nuovo Diritto Agrario” 2001, nr 2, s. 363.

## **HYGIENE AND SANITATION REQUIREMENTS IN DIRECT SALES OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN ITALIAN LAW**

### **S u m m a r y**

This paper aims to evaluate the use of discretionary powers in Italian legislation relating to the determination of national hygiene and sanitation measures in direct sales of agricultural products. The task undertaken was not only to determine whether national provisions have been enforced, but also to find out whether their adoption facilitates direct sales, while ensuring public health safety. The paper presents domestic measures available under Italian legislation on food sanitation applicable to different forms of direct sales.

As can be seen, wherever allowed, Italian legislators introduced derogations from the EU legal provisions, especially with regards direct sales of small quantities produced according to traditional methods, also in order to adapt sanitation requirements with the local environments specifics (agro-tourism). At the same time, however, efforts have been made to ensure food safety in line with the EU recommendations.

## **REQUISITI IGIENICO-SANITARI NELLA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI NEL DIRITTO ITALIANO**

### **R i a s s u n t o**

L'articolo si propone di valutare lo sfruttamento da parte del legislatore italiano della competenza lasciatagli dalle regolazioni dell'UE al fine di determinare le misure nazionali in materia di igiene. Si tratta non solo di determinare se le regole nazionali sono state emesse, ma se esse facilitano la vendita diretta, garantendo al contempo la tutela della salute pubblica. Nell'articolo sono state affrontate più da vicino le misure previste dal legislatore italiano in materia di igiene alimentare in riferimento alla varie forme di vendita diretta.

Dalle considerazioni svolte emerge che il legislatore italiano ha intrapreso nelle aree, in cui ha avuto tale opportunità, le azioni volte a introdurre eccezioni ai requisiti igienico-sanitari comunitari (nell'ambito di consegne dirette di piccole quantità e di metodi di produzione tradizionali), ma anche a conciliare i requisiti dell'igiene con la specificità ambientale (attività agrituristica), avendo anche cura di garantire la sicurezza alimentare e di prendere in considerazione le direttive dell'UE.