

**PRAWNE ASPEKTY PRODUKCJI  
I OBROTU ŻYWNOSCIĄ NA MAŁĄ SKALĘ  
W KRAJACH EUROPEJSKICH**

---

**ANALIZA LEGISLACJI UNIJNEJ, PRZYKŁADY ROZWIĄZAŃ  
PRAWNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UE**

**Jakub Bińkowski**



---

**Warszawa 2014**



# SPIS TREŚCI

---

<b>1. Produkcja i obrót żywnością na małą skalę w świetle prawa europejskiego.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Kluczowe rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej i zakres ich obowiązywania .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Wymagania i zasady ustanowione przez rozporządzenia nr 178/2002 i nr 852/2004 .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Przykłady regulacji dotyczących produkcji i sprzedaży na małą skalę produktów rolnych w różnych krajach europejskich:</b>	
<b>2.1. Polska .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Węgry .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Włochy .....</b>	<b>16</b>
<b>2.4. Francja .....</b>	<b>16</b>
<b>2.5. Kazus Danii .....</b>	<b>17</b>
<b>2.6. Podsumowanie .....</b>	<b>17</b>



# 1. Produkcja i obrót żywnością na małą skalę w świetle prawa europejskiego i polskiego

## 1.1. Podstawowymi aktami prawnymi w zakresie produkcji i obrotu żywnością na terenie Unii Europejskiej są trzy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE:

- nr 178/2002<sup>1</sup>: ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego;
- nr 852/2004<sup>2</sup>: określające ogólne zasady higieny środków spożywczych;
- nr 853/2004<sup>3</sup>: konkretyzujące zasady higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego.

Z racji swego charakteru prawnego akty te obowiązują bezpośrednio, co oznacza, że nie jest wymagana (a w zasadzie jest wręcz zabroniona) implementacja rozporządzenia do krajowego porządku prawnego – w formie np. ustawy – w każdym z państw członkowskich UE.

Powyższe akty prawne wprowadzają trojaki rozróżnienie żywności, uwzględniając stopień jej przetworzenia, co w efekcie daje podział na: surowce, produkty nieprzetworzone i produkty przetworzone.

*Surowce – produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów. zamiennie stosowane jest określenie „produkty pierwotne”.*

*Produkty nieprzetworzone – środki spożywcze, które nie podlegają przetwarzaniu.*

*Produkty przetworzone – środki spożywcze uzyskane w wyniku przetworzenia produktów nieprzetworzonych. Produkty te mogą zawierać składniki, które są niezbędne do ich wyprodukowania lub do nadania im specyficznego charakteru.*

1 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 dostępne pod adresem internetowym: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20060428:PL:PDF>

2 Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 dostępne pod adresem internetowym: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:34:32004R0852:PL:PDF>

3 Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 dostępne pod adresem internetowym: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:03:45:32004R0853:PL:PDF>

Powyższe rozróżnienie jest istotne z punktu widzenia oceny zakresu obowiązywania wspomnianych rozporządzeń, ponieważ zawierają one szereg wyłączeń, usystematyzowanych w dokumencie roboczym służb Komisji Europejskiej w sprawie interpretacji niektórych przepisów dotyczących elastyczności, przewidzianych w regulacjach prawnych w sprawach higieny środków spożywczych<sup>4</sup>. Wynika z niego, co następuje:

---

**Z postanowień rozporządzenia nr 178/2002 wyłączona jest działalność obejmująca:**

- produkcję podstawową na własny użytek;
- domowe przygotowywanie, obróbkę lub przechowywanie żywności do własnego spożycia.

***Produkcja podstawowa** – produkcja, uprawa lub hodowla produktów podstawowych. Obejmuje też zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem. W jej zakres wchodzi także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego<sup>5</sup>.*

Oznacza to, że produkcja żywności na własny użytek i do własnego spożycia **nie jest regulowana** prawem unijnym – nie podlega więc normom ogólnego prawa żywnościowego, ani szczególnym wymaganiom higienicznym. Państwa, przynależące do Unii Europejskiej, zachowują jednak możliwość wprowadzenia w obrębie swoich porządków prawnych bardziej restrykcyjnych przepisów, jeśli tylko uznają to za konieczne.

---

**Z postanowień rozporządzenia nr 852/2004 oraz 853/2004 wyłączona jest działalność obejmująca:**

- bezpośrednie dostawy przez producenta podstawowego małych ilości produktu podstawowego do konsumenta końcowego lub do miejscowych zakładów detalicznych, które bezpośrednio zaopatrują konsumenta końcowego.

---

<sup>4</sup> Zob.: [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/docs/faq\\_all\\_public\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/docs/faq_all_public_pl.pdf)

<sup>5</sup> Art. 3 ust. 17 rozporządzenia nr 178/2002.

Zgodnie z treścią przygotowanych przez Komisję Europejską wytycznych, dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 852/2004<sup>6</sup>, termin „małe ilości” powinien mieć na tyle szeroki zakres, by umożliwić m.in. rolnikom sprzedaż surowców (np. jaj, świeżego mleka, warzyw, owoców) bezpośrednio konsumentom końcowym (np. chociażby w gospodarstwach, na lokalnych targowiskach czy miejscowym restauracjom). Do państw członkowskich należy ustalenie limitów ilościowych takiej działalności oraz ustanowienie w ramach prawa krajowego przepisów koniecznych do zagwarantowania bezpieczeństwa żywności.

---

**Z postanowień jedynie rozporządzenia nr 853/2004 wyłączone jest działanie obejmujące:**

- dokonywane przez rolnika bezpośrednie dostawy małych ilości mięsa z drobiu lub z zajęczaków (poddanych ubojowi w gospodarstwie) do konsumenta końcowego lub do lokalnego zakładu detalicznego, który bezpośrednio zaopatruje w mięso konsumenta końcowego;
- dokonywane przez myśliwych bezpośrednie dostawy małych ilości mięsa zwierząt łownych bezpośrednio do konsumenta końcowego lub do lokalnego zakładu detalicznego, bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego;
- handel detaliczny polegający na bezpośrednim zaopatrywaniu konsumenta końcowego w żywność pochodzenia zwierzęcego ze swojego gospodarstwa (dotyczy to np. produkcji i sprzedaży sera w obrębie gospodarstwa);
- handel detaliczny polegający na bezpośrednim zaopatrywaniu innego zakładu detalicznego, jeśli wspomniana druga działalność jest uznawana za marginalną, lokalną lub ograniczoną zgodnie z prawodawstwem krajowym.

We wszystkich wyżej wymienionych przypadkach obowiązują przepisy rozporządzenia nr 178/2002 oraz rozporządzenia nr 852/2004. Główną zasadą dotyczącą określenia „małych ilości” jest zasada pomocniczości – to do państw członkowskich należy ustalenie limitów oraz wprowadzenie przepisów krajowych, zapewniających bezpieczeństwo żywności. Fakt, że rozporządzenie nr 853/2004 nie obowiązuje w odniesieniu do lokalnego handlu detalicznego żywnością pochodzenia zwierzęcego, wyprodukowaną we własnym gospodarstwie oznacza, że w świetle przepisów unijnych taki zakład detaliczny **nie musi** być zatwierdzany. Państwom członkowskim pozostawiona jest swoboda w zakresie przyjęcia bardziej restrykcyjnych wymogów.

**Dodatkowo**, z treści postanowień rozporządzenia nr 852/2004<sup>7</sup> wynika, że istnieje możliwość wyróżnienia kolejnego wyłączenia. Reguły wspólnotowe są stosowane tylko w stosunku do przedsiębiorców, których działalność cechuje się ciągłością działań i pewnym stopniem organizacji. W związku z tym, produkcja i sprzedaż sezonowo przetworzonej na bazie własnych plonów, żywności pochodzenia roślinnego, nie jest poddana reżimowi wynikającemu z rozporządzenia.

Rodzaj działalności	Regulujące ją przepisy unijne
Produkcja podstawowa na własny użytek; przetwarzanie, przechowywanie i produkowanie żywności w celu własnego spożycia.	
Bezpośrednie dostawy przez producenta małych ilości surowców do konsumenta końcowego.	Rozporządzenie nr 178/2002
Handel detaliczny polegający na bezpośrednim zaopatrywaniu konsumenta końcowego lub inny zakład detaliczny, który zaopatruje konsumenta finalnego – w żywność pochodzenia zwierzęcego ze swojego gospodarstwa.	Rozporządzenie nr 178/2002 Rozporządzenie nr 852/2004
Sezonowa produkcja i sprzedaż przetworzonej żywności pochodzenia roślinnego na bazie własnych plonów.	Rozporządzenie nr 178/2002



---

## Podsumowanie:

---

**1.2. Rozporządzenie nr 178/2002** ustanawia ogólne zasady i wymagania, dotyczące prawa żywnościowego. Jest to **najbardziej podstawowy** akt unijny regulujący sprawy związane z bezpieczeństwem żywności. W sekcji 1 rozdziału II rozporządzenia, zawarte zostały ogólne cele europejskiego prawa żywnościowego. Kluczowym celem jest osiągnięcie na poziomie unijnym **swobodnego przepływu** żywności wyprodukowanej lub wprowadzonej do obrotu zgodnie z wymogami. Poza ochroną życia i zdrowia, realizowana ma być też **ochrona praw konsumentów** żywności. Artykuł 6 ustanawia zasadę tworzenia prawa żywnościowego. Powinna ona opierać się na wynikającej z potwierdzonych dowodów naukowych **analizie ryzyka**.

Sekcja 4 ustanawia ogólne wymogi prawa żywnościowego. Cechują się one niską konkretyzacją – zaznacza się, że żaden niebezpieczny środek nie może zostać wprowadzony na rynek. Jeśli żywność zgodna jest z ze szczegółowymi przepisami unijnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, uważa się ją za bezpieczną, a w wypadku braku przepisów unijnych bada się zgodność ze szczegółowymi przepisami krajowymi. Artykuł 18 ustanawia obowiązek zapewnienia możliwości monitorowania pochodzenia zwierząt hodowlanych, żywności, pasz oraz wszelkich substancji dodanych do żywności lub pasz – w taki sposób, by można było zidentyfikować osobę dostarczającą wspomnianą żywność, paszę lub substancję. Podmioty działające na rynku spożywczym zobligowane są do współpracy z właściwymi władzami celem ochrony bezpieczeństwa konsumentów oraz do wycofywania z rynku żywności, która wedle wiedzy takiego podmiotu może stwarzać niebezpieczeństwo.

W rozdziale III ustanowiony zostaje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, zapewniający doradztwo naukowe oraz wsparcie naukowo-techniczne w zakresie prawodawstwa unijnego. Reszta dokumentu dotyczy zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Ustanowiony jest również system wczesnego ostrzegania, obejmujący państwa członkowskie, Komisję Europejską i EU ds. BŻ.

Rozporządzenie nr 852/2004 ustanawia bardziej szczegółowe wymagania dotyczące higieny środków spożywczych. Jednym z istotniejszych punktów jest zobligowanie przedsiębiorstw sektora spożywczego do stosowania zasad systemu HACCP. System ten nie jest w żaden sposób certyfikowany i ma obowiązywać w całym łańcuchu produkcji żywności, z wyłączeniem jedynie produkcji podstawowej. HACCP sprowadza się do analizy ryzyka i identyfikacji w całym procesie produkcji żywności punktów krytycznych, których kontrola jest niezbędna dla zagwarantowania bezpieczeństwa żywności<sup>8</sup>. Wprowadzanie i funkcjonowanie systemu powinno być odpowiednio dokumentowane<sup>9</sup>. Jak wynika jednak z treści rozporządzenia, wymogi HACCP powinny cechować się **elastycznością**.

*„Wymogi HACCP powinny (...) zapewniać odpowiednią elastyczność, aby mogły być stosowane w każdej sytuacji, w tym w małych przedsiębiorstwach. W szczególności niezbędne jest uwzględnienie, że w niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego nie jest możliwe zidentyfikowanie krytycznych punktów kontroli oraz, że, w niektórych przypadkach, dobra praktyka higieny może zastąpić monitorowanie krytycznych punktów kontroli. Podobnie, wymóg ustanowienia «krytycznych limitów» nie oznacza, że niezbędne jest ustalenie liczbowego limitu w każdym przypadku. Ponadto, wymóg zachowywania dokumentów musi być elastyczny, aby nie powodował nadmiernego obciążenia bardzo małych przedsiębiorstw”<sup>10</sup>.*

*„Elastyczność jest również właściwa w celu zapewnienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod na każdym z etapów produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności oraz w odniesieniu do wymagań strukturalnych dla zakładów.”<sup>11</sup>*

8 Zob.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/food\\_safety/veterinary\\_checks\\_and\\_food\\_hygiene/f84001\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/veterinary_checks_and_food_hygiene/f84001_pl.htm)

9 Cyt za: Witryna Instytutu Żywności i Żywienia: <http://www.izz.waw.pl/pl/haccp>

10 Punkt 15 preambuły do rozporządzenia nr 852/2004.

11 Punkt 16 preambuły do rozporządzenia nr 852/2004.

Kluczowym elementem rozporządzenia jest załącznik II, ustanawiający szczególne wymagania dla pomieszczeń, w których środki spożywcze są przygotowywane, poddawane obróbce lub przetwarzane. Przepisy zawarte w tym załączniku cechują się jednak również dużą ogólnością – mowa o „dobrym stanie” powierzchni podłóg we wspomnianych pomieszczeniach, dostępnej „odpowiedniej liczbie” umywalek do mycia rąk czy „odpowiednich i wystarczających” systemach naturalnej lub mechanicznej wentylacji. Pomieszczenia, jak i wszystkie powierzchnie, które się w nich znajdują, mają być utrzymane w dobrym stanie. Ponadto, mają ułatwiać czyszczenie lub, w razie potrzeby, dezynfekcję. Należy również zapewnić dostęp do odpowiedniej ilości wody pitnej oraz splukiwanych przy pomocy wody ubikacji, podłączonych do sprawnego systemu kanalizacyjnego. Sufity i okna mają być zaprojektowane w sposób uniemożliwiający gromadzenie się zanieczyszczeń. Wszystkie osoby pracujące przy produkcji żywności mają wykazywać się wysokim stopniem czystości osobistej i nosić odpowiednie nakrycia wierzchnie, a przedsiębiorstwa sektora spożywczego powinny zapewnić nadzór lub instruowanie pracowników w odniesieniu do higieny żywności odpowiednio do ich charakteru pracy.

Warto zaznaczyć, że mimo wysokiego poziomu ogólności i oczywistości wyżej wymienionych reguł, rozporządzenie przewiduje możliwość odstępstwa od tych zasad w celu ochrony małych przedsiębiorców<sup>12</sup>. Ponadto, państwa członkowskie mają możliwość przyjęcia krajowych środków, dostosowujących wymogi ustanowione w załączniku II. Zaznaczono jednak, że celem takiego działania ma być umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności<sup>13</sup>.

Podsumowując – choć Unia Europejska przyzwyczała opinię publiczną do działań raczej ograniczających, niż poszerzających wolność, należy przyznać, że w dziedzinie produkcji i handlu żywnością na małą skalę przyjęta rozwiązania liberalne, które nie obciążają ani małych przedsiębiorców, ani tradycyjnych wyrobników.

---

12      Rozdział V, artykuł 13, punkt 3 rozporządzenia nr 852/2004.

13      Rozdział V, artykuł 13, punkt 4 rozporządzenia nr 852/2004.

## 2. Regulacje dotyczące produkcji i sprzedaży na małą skalę produktów rolnych w różnych krajach europejskich

---

### Polska

**2.1.** Podstawowe akty prawne regulujące produkcję i obrót żywnością na małą skalę to: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2007 roku w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych<sup>14</sup>, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej<sup>15</sup> oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej<sup>16</sup>.

Warto zauważyć, że – w przeciwieństwie do legislacji unijnej – polskie rozwiązania prawne w zakresie produkcji i obrotu żywnością na małą skalę cechują się dużym chaosem pojęciowym. Tam, gdzie w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady używano określenia „dostawa bezpośrednia”, w polskich aktach prawnych używa się określeń „dostawa bezpośrednia” oraz „sprzedaż bezpośrednia”, w zależności od tego, czy mowa jest o żywności pochodzenia roślinnego, czy zwierzęcego. Oba te pojęcia dotyczą (trzymając się bardziej spójnej terminologii unijnej) dostaw bezpośrednich produktów nieprzetworzonych pochodzenia zwierzęcego i roślinnego.

Wymogi unijne narzucają limity ilościowe – w przypadku produktów pochodzenia roślinnego sprzedaż nie może być większa niż plony osiągnięte w ciągu roku, bądź niż ilość surowców zebranych osobiście (np. z runa leśnego). W przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego, tygodniowo można sprzedać:

- 50 sztuk tuszek indyków i gęsi,
- do 200 sztuk tuszek innych gatunków drobiu,

---

14 Zob.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20071120774>

15 Zob.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070050038&min=1>

16 Zob.: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20101130753&min=1>

- do 100 sztuk tuszek zajęczaków,
- do 1.000 litrów surowego mleka,
- do 500 litrów surowej śmietany,
- od 350 do 2.450 sztuk jaj konsumpcyjnych.

Obowiązuje również ograniczenie miejscowe – sprzedaż taką można prowadzić **tylko na terenie województwa, w którym żywność jest produkowana**, a także w województwach sąsiednich (przy dostawach bezpośrednich produktów podstawowych pochodzenia roślinnego) lub w sąsiednich powiatach (przy dostawach bezpośrednich produktów podstawowych pochodzenia zwierzęcego).

Działalność polegająca na dostawach bezpośrednich produktów nieprzetworzonych pochodzenia zwierzęcego i roślinnego nie wymaga w Polsce rejestracji działalności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że jest pozbawiona kontroli. Chcąc działać w ramach dostaw bezpośrednich, trzeba zgłosić ją w powiatowym inspektoracie sanitarnym przynajmniej czternaście dni przed rozpoczęciem działalności. Ponadto, ustawodawca polski nie skorzystał z pozostawionej przez przepisy unijne furtki i postanowił nałożyć na producentów obowiązek spełniania wymogów zawartych w rozporządzeniu PE i Rady UE nr 852/2004.

W przypadku sprzedaży bezpośredniej procedura jest bardziej złożona. Należy **sporządzić projekt technologiczny** zakładu produkcyjnego i przedstawić go do zatwierdzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii. Po zatwierdzeniu projektu należy złożyć wniosek o wpis zakładu do rejestru i jego zatwierdzenie przez powiatowego lekarza weterynarii (zatwierdzenie następuje po przeprowadzeniu kontroli)<sup>17</sup>.

Produkcja i sprzedaż żywności przetworzonej pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego wymaga **założenia przez producenta działalności gospodarczej** wraz ze wszystkimi płynącymi z tego tytułu obowiązkami.

---

17 Raport zespołu roboczego ds. produktów tradycyjnych i regionalnych, dostępny pod adresem: <http://www.agrovis.eu/raport0112.pdf>

### *KONSEKWENCJE REJESTRACJI POZAROLNICZEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ODNIESIENIU DO PRODUKCJI I SPRZEDAŻY ŻYWNOSCI NA MAŁĄ SKALĘ<sup>18</sup>*

- Opodatkowanie podatkiem dochodowym i VAT.
- Obowiązkowa rejestracja w izbie weterynaryjnej/sanitarnej.
- Obowiązek płacenia podwójnej stawki ubezpieczenia w KRUS lub obowiązek przejścia z KRUS do ZUS.

Produkcja i sprzedaż żywności przetworzonej może odbywać się w dwojaki sposób. Specjalnie dla produkcji i sprzedaży żywności przetworzonej pochodzenia zwierzęcego ustanowiono formułę działalności **MOL**, tj. marginalnej, ograniczonej i lokalnej. Rozpoczęcie prowadzenia takiej działalności jest obwarowane trudniejszymi do spełnienia warunkami – projekt planu technologicznego należy zgłosić zarówno w formie opisowej, jak i graficznej, przedstawiającej rzuty poziome kondygnacji zakładu (z uwzględnieniem pomieszczeń, lokalizacji maszyn i wyróżnieniem stref o różnym stopniu ryzyka zanieczyszczenia mikrobiologicznego)<sup>19</sup>. Działalność MOL jest **obowiązkowo wpisywana do rejestru zakładów** przez powiatowego lekarza weterynarii, a rozpoczęcie takiej działalności jest możliwe dopiero po doręczeniu decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru i przyznaniu numeru identyfikacyjnego.

W przypadku produkcji i sprzedaży przetworzonej żywności pochodzenia roślinnego konieczne jest, jak wspomniano wyżej, zarejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej oraz zatwierdzenie zakładu (po przeprowadzeniu kontroli) przez inspekcję sanitarną. Nie przewidziano żadnej szczególnej formy prowadzenia takiej działalności, analogicznej do MOL i uznaje się, że przyjęcie takich rozwiązań w stosunku do przetworzonej żywności pochodzenia roślinnego byłoby bezcelowe.

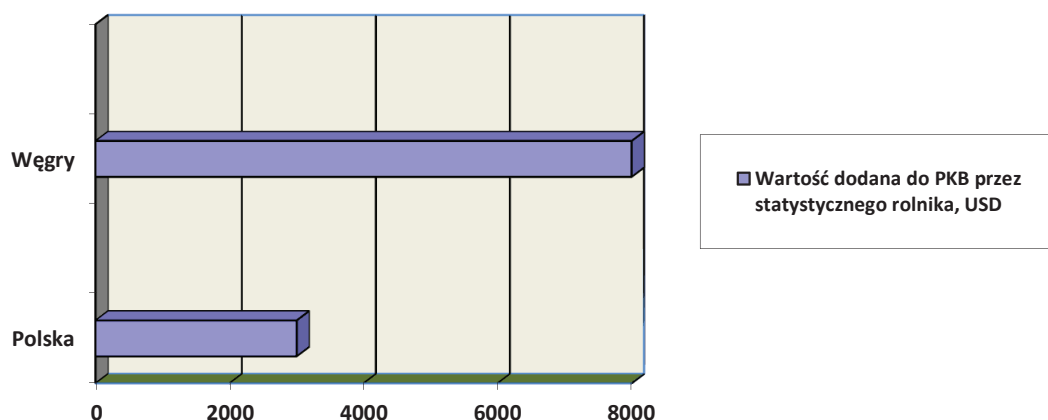
<sup>18</sup> Na podstawie opracowania Fundacji Partnerstwo dla Środowiska pt. „Legalna żywność lokalna”, dostępnego pod adresem: [http://www.fpds.pl/media/filemanager/propozycja\\_zmian\\_prawnych\\_fpds25062013\\_bpg11.pdf](http://www.fpds.pl/media/filemanager/propozycja_zmian_prawnych_fpds25062013_bpg11.pdf)

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2013 roku, par. 2, dostępne pod adresem: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000434+2013%2405%2409&min=1>

Najczęściej podnoszonymi zarzutami w kierunku polskich rozwiązań prawnych regulujących produkcję i obrót żywnością na małą skalę są zarzuty o: nadmierne skomplikowanie i brak precyzji przepisów, niezrozumiałe nazewnictwo czy stosunkowo niskie limity sprzedaży. Największą bolączką wydaje się jednak obowiązek rejestracji pozarolniczej działalności gospodarczej w przypadku produkcji i sprzedaży żywności przetworzonej. Znane są kazusy, dotyczące rolników z różnych części Polski, którzy nie będąc w stanie zagospodarować nadwyżki (np. owoców), zmuszeni są do sprzedaży w szarej strefie lub do ponoszenia strat, sprzedając owoce do skupów, po zaniżonych cenach<sup>20</sup>.

## Węgry

2.2 Rozwiązania węgierskie cechują się większym liberalizmem, niż polskie<sup>21</sup>. Przed wszystkim, w ramach sprzedaży bezpośredniej można produkować i sprzedawać nie tylko produkty nieprzetworzone, **ale również przetwory** – zarówno pochodzenia roślinnego, jak i zwierzęcego. Producent może sprzedawać żywność w swoim gospodarstwie, ale także w miejscowości, w promieniu 40 km oraz w całym regionie. Prowadzący sprzedaż producent ma jedynie obowiązek pisemnego zgłoszenia działalności do odpowiedniego organu, od którego otrzymuje numer identyfikacyjny. Oczywiście, są ustanowione limity ilościowe dotyczące sprzedaży żywności, aby odróżnić handel detaliczny od przetwórstwa i produkcji na dużą skalę. Mimo że limity te są często jeszcze mniejsze niż w Polsce, **statystyki wyraźnie przemawiają na korzyść liberalnych rozwiązań węgierskich** – węgierskie PKB per capita jest zbliżone do polskiego, a wartość dodana przez statystycznego rolnika jest o wiele większa<sup>22</sup>.



20 Przytoczone za opracowaniem Fundacji Partnerstwo dla Środowiska pt. „Legalna żywność lokalna”, dostępnym pod adresem: [http://www.fpds.pl/media/filemanager/propozycja\\_zmian\\_prawnych\\_fpds25062013\\_bpg11.pdf](http://www.fpds.pl/media/filemanager/propozycja_zmian_prawnych_fpds25062013_bpg11.pdf)

21 Informacje ogólne dotyczące rozwiązań prawnych krajów europejskich opracowano na podstawie dokumentu Biura Analiz Sejmowych, dostępnego pod adresem: [http://www.fpds.pl/media/filemanager/kampania-dokumenty/bas\\_1169\\_sprzedaz\\_bezposrednia.rtf](http://www.fpds.pl/media/filemanager/kampania-dokumenty/bas_1169_sprzedaz_bezposrednia.rtf)

22 Dane z roku 2010, opracowane na podstawie statystyk FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)



## Włochy

**2.3.** We Włoszech, pojęcie sprzedaży bezpośredniej również jest **szersze, niż w Polsce**. Obejmuje bowiem nie tylko sprzedaż produktów podstawowych, ale też **cały wachlarz przetworów roślinnych oraz zwierzęcych**. Największe znaczenie w przetwórstwie ma oczywiście wino, a zaraz po nim oliwa i sery. Ponadto, szczegółowe regulacje dotyczące sprzedaży bezpośredniej są określone w przepisach poszczególnych regionów, co pozwala na dostosowanie wymogów do konkretnych uwarunkowań geograficznych i kulturowych. Obowiązują limity ilościowe, których celem jest odróżnienie handlu detalicznego od szerzej zakrojonej działalności. Sprzedawane produkty mają pochodzić z własnego gospodarstwa, a produkcja żywności powinna być dodatkowym, a nie jedynym źródłem zarobkowania. Liberalne przepisy dają efekty – za rok 2007 wartość transakcji zawartych drogą sprzedaży bezpośredniej wyniosła **2.5 biliona euro**, z czego **75%** to sprzedaż bezpośrednia wina, warzyw i owoców. Szacuje się, że w 2007 roku na terenie Włoch było **ponad 57 tysięcy gospodarstw, zajmujących się sprzedażą bezpośrednią**<sup>23</sup>.

## Francja

**2.4.** Interesującym rozwiązaniem francuskim, odróżniającym legislację tego kraju od pozostałych, a jednocześnie uelastyczniającym rynek sprzedaży bezpośredniej, jest instytucja **punktów sprzedaży zbiorowej**.

***Punkty sprzedaży zbiorowej** – struktury o szczególnym działaniu, pozwalające producentom wprowadzać na rynek produkty bez konieczności uzyskania pozwoleń, jednakże pod warunkiem spełniania pewnych wymogów (w tym np. przestrzegania norm sanitarnych).*<sup>24</sup>

W tego typu punkcie swoje produkty sprzedaje kilku producentów. Zarówno punkt, jak i producenci muszą być zgłoszeni do miejscowego prefekta. Francuscy rolnicy mogą sprzedawać w takich miejscach różnorodne produkty pochodzące z ich gospodarstw, m.in. takie, jak wino, sery czy dżemy.

<sup>23</sup> Dane z prezentacji przygotowanej na seminarium EAAE (European Association of Agricultural Economists) przez pracowników włoskich instytucji rządowych i uniwersytetów. Dokument dostępny pod adresem: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/57657/2/Aguglia.pdf>

<sup>24</sup> Definicja z dokumentu Biura Analiz Sejmowych, dostępnego pod adresem: [http://www.fpds.pl/media/filemanager/kampania-dokumenty/bas\\_1169\\_sprzedaz\\_bezposrednia.rtf](http://www.fpds.pl/media/filemanager/kampania-dokumenty/bas_1169_sprzedaz_bezposrednia.rtf)



Sprzedaż bezpośrednia w tym kraju obejmuje również obrót daniami gotowymi do spożycia, np. chlebem, foie gras czy przetworami mlecznymi.

## Kazus Danii

2.5. W Danii, w ramach unijnej inicjatywy Leader +, utworzono sieć, która skupia w całym kraju duńskich producentów żywności produkujących na małą skalę. Przewodnictwo nad projektem objęła wyspecjalizowana organizacja Vifu, zajmująca się szkoleniem drobnych producentów żywności. Zorganizowano seminarium z udziałem producentów, którego celem było opracowanie strategii mającej umocnić lokalne sieci producentów żywności na małą skalę, a także zaplanowanie zarządzania, zbytu i marketingu. Jest to przykład organizacji i partnerstwa drobnych przedsiębiorców, przy finansowym wsparciu ze strony struktur rządowych. Inicjatywa została opisana w wyborze najlepszych praktyk Leader+, opracowanym przez Komisję Europejską.<sup>25</sup>

## Podsumowanie

---

2.6. Jak widać na powyższych przykładach, w Europie znajdują się kraje, które dostrzegają rolę drobnej produkcji oraz przetwórstwa, a także starają się wprowadzać rozwiązania prawne lub wspierać inicjatywy, mające na celu ułatwienie prowadzenia tego typu działalności. Na tym tle Polska rysuje się jako przesiąknięte fiskalizmem państwo z restrykcyjną, nieścistą i nieprzyjazną przedsiębiorcom legislacją. Podczas gdy inne społeczeństwa bogacą się i mogą cieszyć się różnorodnością tradycyjnej, regionalnej żywności, w Polsce sami urzędnicy przyznają, że skala wymogów i niejasności związanych z produkcją i sprzedażą żywności na małą skalę powoduje, że drobni przedsiębiorcy i rolnicy boją się działać zgodnie z prawem.<sup>26</sup>

---

25 Dokument dostępny pod adresem: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/bestpractice/bp3\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/bestpractice/bp3_pl.pdf)

26 Wywiad z dyrektorem biura Lubuskiej Izby Rolniczej jest dostępny pod adresem: <http://www.farmer.pl/drukuj/32585.html>

---

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

---

**Związek Przedsiębiorców i Pracodawców** zrzesza pracodawców małych i średnich firm, zatrudniających od 1 do 250 pracowników, niezależnie od branży w jakiej działają.

Związek został założony w czerwcu 2010 roku, jako niezgoda na to, że kolejne rządy nie doceniają roli i potencjału sektora MSP, a więc 99,8% polskich przedsiębiorstw, które zatrudniają  $\frac{3}{4}$  Polaków i wytwarzają 67% PKB.

Od trzech lat działamy na rzecz naszych Członków i wspieramy wszelkie aktywności zmierzające dowyeliminowania z polskiego prawodawstwa ograniczeń działalności gospodarczej przekraczających wymagania UE wg formuły EU+0.

Jednym z pierwszych sukcesów Związku było przeprowadzenie ustawy umorzeniowej dla przedsiębiorców wprowadzonych w błąd przez ZUS. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ma konkretne cele związane z interesami przedsiębiorstw w Polsce. Wśród wielu prowadzonych przez nas projektów znajdują się m.in. Syndykat Mediowy, Debaty Publiczne ZPP oraz projekt Rzecznicy ZPP. Prowadzimy także działania lobbingsowe oraz monitoring legislacyjny. Organizujemy kampanie społeczne, warsztaty, seminaria, a także konferencje prasowe, podczas których poruszamy tematy ważne z punktu widzenia małego i średniego przedsiębiorcy. W ramach Związku działa Biuro Interwencji i Organizacji. Powołaliśmy Fundację Warsaw Enterprise Institute, która stanowi zaplecze eksperckie ZPP. Co kwartał publikujemy Busometr Gospodarczy oraz inne raporty gospodarcze (m.in. „Raport o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce” oraz „Raport płacowy Polska i świat”). Raz w roku nagradzamy Firmę Przyjazną MSP i przyznajemy Nagrody Gospodarcze ZPP.

Zmiany, których chcielibyśmy dokonać opisaliśmy w Manifeście ZPP, dostępnym na naszej stronie.

---

## **Kampania „Zostawcie w spokoju dobrą żywność”**

---

Kampania „Zostawcie w spokoju dobrą żywność” jest wyrazem sprzeciwu polskich rolników, przedsiębiorców wykorzystujących tradycyjne receptury, restauratorów oraz amatorów „swojskiej” żywności przeciw kolejnym regulacjom ograniczającym wolność produkowania i sprzedaży produktów regionalnych i tradycyjnych, takich jak sery, wędliny, przetwory owocowe, pieczywo, czy dziczyzna.

Serowarzy, masarze, rolnicy, czy piekarze potrzebują swobody i wolności produkowania, dlatego rozpoczynamy kampanię, której celem jest uchylenie bezsensownych przepisów i przywrócenie legalności sprzedaży produktów przez rolników i małych producentów bezpośrednio do konsumentów, m.in. na podstawie świadectwa weterynaryjnego.

Patronem kampanii jest Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

## Warsaw Enterprise Institute

---

Warsaw Enterprise Institute jest fundacją Związku Przedsiębiorców i Pracodawców stanowiącą jego eksperckie zaplecze. Prowadzi badania, analizy oraz projekty edukacyjne. Koncentruje swoją aktywność w obszarach takich jak: idee i rozwiązania, nauka, badania oraz The Warsaw Network – sieć międzynarodowych *think tanków* z byłego obszaru postsowieckiego.

Aktualnie prowadzonymi projektami Fundacji są m.in.: **Klub Prasowy Niedźwiedzi** – comiesięczne spotkania dziennikarzy poświęcone tematyce ważnej z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, **Baltic Desk** – długofalowy program poświęcony tematyce bałtyckiej oraz **Defence Desk** – projekt dedykowany kwestiom polskiej obronności.

Działalnością WEI w poszczególnych obszarach kieruje **Rada Dyrektorów**, którą tworzą: prof. Dominika Maison, Tomasz Wróblewski, Marcin Nowacki, prof. Dariusz Adamski, dr Michał Tomczyk, Paweł Dobrowolski oraz Andrzej Talaga. W ramach WEI działa także **Rada Programowa** w skład, której wchodzi: prof. Wojciech Bieńkowski, dr Przemysław Żurawski vel Grajewski, dr hab. Jan Kłós, prof. Witold Kwaśnicki, Marcin Piasecki, prof. Zbigniew Rau oraz prof. Bogdan Szlachta. **Fundatorami WEI** są: Robert Gwiazdowski, Cezary Kaźmierczak oraz Tomasz Pruszczyński.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców | [www.zpp.net.pl](http://www.zpp.net.pl)

Kampania “Zostawcie w spokoju zdrową żywność” | [www.zostawcie.pl](http://www.zostawcie.pl)

Warsaw Enterprise Institute | [www.wei.org.pl](http://www.wei.org.pl)