

**Stan prawny i możliwości uproszczenia przepisów dotyczących  
wprowadzenia do obrotu małych ilości produktów pochodzenia roślinnego**

Wprowadzanie do obrotu małych ilości niektórych produktów pochodzenia roślinnego na uproszczonych zasadach jest możliwe już obecnie na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, zgodnie z określonymi warunkami.

Działalność (głównie rolników) polegająca na dostarczaniu małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego określa się jako dostawy bezpośrednie, zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str.1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 319)*.

Szczegółowe wymagania dotyczące tej działalności uregulowane są w *rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych (Dz. U. Nr 112, poz. 774)*.

Dostawy bezpośrednie dotyczą produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego, takiej jak: zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby uprawne, pochodzące wyłącznie z własnych upraw z gospodarstw rolnych, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także pozostałych surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego. Dostawy dotyczą ww. produktów lub surowców dostarczonych również w postaci kiszzonej lub suszonej.

Wielkość sprzedaży nie może przekraczać wielkości plonów, szacowanej w skali roku oraz ilości surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego. Działalność w ramach dostaw bezpośrednich ograniczona jest do województw, w których prowadzona jest produkcja pierwotna oraz do województw przyległych.

W celu ułatwienia prowadzenia podmiotom działalności w zakresie dostaw bezpośrednich, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia* działalność taka podlega jedynie rejestracji przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i jest zwolniona z obowiązku zatwierdzenia. Oznacza to, że działalność można rozpocząć po złożeniu wniosku o wpis do rejestru zakładów, a nie po przeprowadzeniu kontroli przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące działalność w ramach dostaw bezpośrednich są obowiązane przestrzegać zasad dobrej praktyki higienicznej (GHP).

Działalność w zakresie dostaw bezpośrednich może być prowadzona przez gospodarstwa rolne niezależnie od ich wielkości. Warunkiem jest przestrzeganie wymagań ww. *rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych* dotyczących rodzaju produktów, wielkości dostaw (małych ilości) oraz obszaru prowadzenia działalności.

Zatem działalność ta może dotyczyć gospodarstw ekologicznych i tradycyjnych po spełnieniu ww. wymagań oraz w odniesieniu do ww. produktów – nie dotyczy bowiem produktów przetworzonych takich jak dżemy, soki czy przetwory nieobjęte ww. rozporządzeniem.

Działalność w zakresie dostaw bezpośrednich podlega nadzorowi i kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z kompetencjami określonymi w *ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263, z późn. zm.)* oraz *ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

### **Wymagania higieniczne:**

Wymagania higieniczne dla zakładów produkujących i wprowadzających do obrotu środki spożywcze są określone w obowiązującym w całej Unii Europejskiej *rozporządzeniu nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str.1, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 319)*.

Zgodnie z art. 61 - 63 *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.)* podmiot, który zamierza podjąć jakąkolwiek działalność związaną z produkcją żywności pochodzenia roślinnego lub obrotem żywnością ma obowiązek, w zależności od rodzaju działalności, dokonania rejestracji lub rejestracji i uzyskania zatwierdzenia zakładu w drodze decyzji wydawanej przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. W trakcie kontroli przedsiębiorcy przeprowadzanej przed rozpoczęciem prowadzenia działalności organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawdza, czy dany zakład spełnia ww. wymagania higieniczne.

Z art. 63 ww. ustawy wynika, które podmioty podlegają jedynie rejestracji, a są to m.in. podmioty prowadzące działalność w zakresie dostaw bezpośrednich tzn. dostarczające

małe ilości surowców (produktów pierwotnych, nieprzetworzonych) do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego, co obejmuje również sprzedaż warzyw i owoców na targowiskach. Pozostałe podmioty są obowiązane uzyskać zarówno rejestrację, jak i zatwierdzenie.

Obowiązek spełniania wymagań higienicznych wynikających z rozporządzenia nr 852/2004 dotyczy wszystkich zakładów produkcji i obrotu żywnością.

### **Zakłady produkujące żywność tradycyjną:**

Podmioty prowadzące działalność polegającą na produkcji i obrocie żywnością tradycyjną i lokalną podlegają ogólnym zasadom prawa żywnościowego i jako podmioty działające na rynku spożywczym powinny złożyć wniosek o wpis do rejestru i uzyskać zatwierdzenie, zgodnie z przepisami art. 61 i 63 *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

Dla podmiotów takich przewidziane zostały odstępstwa dotyczące spełniania wymagań higienicznych:

1. Odstępstwa higieniczne ogólne zostały przyznane na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia (Dz. U. Nr 37, poz. 294). Dotyczy to odstępstw od przepisów określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do *rozporządzenia (WE) nr 852/2004*.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Zdrowia odstępstwa od wymagań higienicznych mogą zostać przyznane zakładom, które prowadzą działalność w zakresie produkcji produktów niezwierzęcego pochodzenia, w celu umożliwienia im stosowania tradycyjnej metody produkcji. Odstępstwa te mogą dotyczyć produkcji:

- 1) produktów niezwierzęcego pochodzenia wpisanych na Listę Produktów Tradycyjnych, publikowaną na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- 2) produktów pochodzenia niezwierzęcego, co do których wystąpiono z wnioskami o rejestrację ich nazwy jako gwarantowane tradycyjne specjalności, chronione nazwy pochodzenia lub chronione oznaczenia geograficzne, a wnioski te zostały przekazane do Komisji Europejskiej,
- 3) produktów uznanych za gwarantowane tradycyjne specjalności lub zarejestrowane jako chronione nazwy pochodzenia lub chronione oznaczenia geograficzne.

Przyznanie odstępstw musi wynikać z tradycyjnej metody produkcji. Odstępstwa mogą dotyczyć zakładów produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia z surowców lub metodą produkcji, które były podstawą do jej uznania za żywność tradycyjną. Odstępstwa mogą być przyznawane pod warunkiem, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na bezpieczeństwo produkowanej żywności, w tym w szczególności nie mogą przyczyniać się do jej zanieczyszczenia oraz jeżeli przyznanie odstępstwa umożliwi zakładowi stosowanie tradycyjnych metod produkcji żywności pochodzenia niezwierzęcego.

Odstępstwa, stosownie do ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia, mogą zostać przyznane zakładom w zakresie:

- pomieszczeń, w których takie produkty są poddane działaniu otoczenia koniecznego w pewnym stopniu dla wytworzenia ich cech, które to pomieszczenia mogą w szczególności zawierać ściany, sufity i drzwi, które nie są gładkie, nieprzepuszczalne, niepochłaniające lub odporne na korozję, oraz naturalne geologiczne ściany, sufity i podłogi;
- rodzaju materiałów, z których wykonane są przyrządy i sprzęt wykorzystywany do przygotowywania oraz pakowania zbiorczego i jednostkowego tych produktów;
- rodzaju środków wykorzystywanych do czyszczenia i dezynfekowania pomieszczeń (w tym częstości ich wykorzystywania), w szczególności środki te mają być dostosowane do danej działalności w celu uwzględnienia charakterystycznej flory znajdującej się w otoczeniu tych pomieszczeń.

Odstępstwa indywidualne od wymagań higienicznych przyznawane są przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Zakłady, które mogą ubiegać się o przyznanie odstępstw w ww. zakresie powinny być wpisane do rejestrów zakładów i zatwierdzone przez terenowo właściwy organ PIS.

O przyznanych zakładom indywidualnych odstępstwach jest powiadamiany Główny Inspektor Sanitarny. O odstępstwach przyznanych w Polsce Minister Zdrowia powinien powiadomić Komisję Europejską oraz pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Z informacji przekazanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej do Głównego Inspektora Sanitarnego w kwietniu 2013 r. wynika, że nie było dotychczas przypadków składania wniosków od producentów żywności tradycyjnej o otrzymanie odstępstwa indywidualnego, co oznacza, że przedsiębiorcy nie byli dotąd zainteresowani możliwością uzyskania odstępstwa indywidualnego.

Możliwość przyznawania analogicznych odstępstw przez organy Inspekcji Weterynaryjnej (właściwego powiatowego lekarza weterynarii) w odniesieniu do żywności tradycyjnej pochodzenia zwierzęcego została ustanowiona *rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 27 lipca 2007 r. w sprawie ogólnych odstępstw od*

wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 146, poz. 1024).

## 2. Odstępstwa dotyczące szczególnych wymagań:

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 13 rozporządzenia nr 852/2004 w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia zawarta jest delegacja umożliwiająca ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa określenie w drodze rozporządzenia wymagań higienicznych w:

- 1) zakładach stosujących tradycyjne metody produkcji lub obrotu żywnością, w celu umożliwienia stosowania tych metod,
- 2) zakładach zlokalizowanych w regionach szczególnych ze względu na położenie geograficzne, w celu uwzględnienia potrzeb tych zakładów,
- 3) innych zakładach - wyłącznie w zakresie ich konstrukcji, organizacji i wyposażenia.

O planowanym wydaniu ww. rozporządzenia należy powiadomić Komisję Europejską i inne Państwa Członkowskie UE przesyłając szczegółowy opis wymogów, które są planowane do wprowadzenia, opisać dane środki spożywcze oraz zakłady, których to będzie dotyczyło, wraz z podaniem uzasadnienia zawierającego podsumowanie przeprowadzonych analiz zagrożenia. Proponowane rozporządzenie może zostać przyjęte, jeżeli w ciągu 4 miesięcy nie zostaną zgłoszone uwagi do projektu lub po uwzględnieniu przesłanych uwag.

Dotychczas rozporządzenie takie nie zostało wydane, bowiem do Ministerstwa Zdrowia ani do Głównego Inspektoratu Sanitarnego nie wpłynęły wnioski zainteresowanych podmiotów o wydanie takiego rozporządzenia.

## **Dodatkowe ułatwienia dla podmiotów produkujących i wprowadzających do obrotu żywność:**

### **1. W obszarze dotyczącym bezpieczeństwa żywności i żywienia:**

**Procedura oparta na zasadach systemu HACCP oraz możliwość zastosowania elastycznego podejścia w tym zakresie.**

### **Procedura wewnętrzna:**

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 852/2004 przedsiębiorcy produkujący i wprowadzający do obrotu środki spożywcze opracowują, wykonują i utrzymują stałą procedurę lub procedury oparte na zasadach systemu HACCP.

System HACCP jest systemem, który obejmuje wszystkie etapy procesu od chwili przyjęcia surowców aż do umieszczenia produktu na rynku, poprzez przygotowanie, przetwarzanie, pakowanie, przechowywanie i dystrybucję. Punktem wyjścia do ustalenia procedury opartej na zasadach systemu HACCP jest wdrożenie w zakładzie dobrej praktyki higienicznej (GHP), co stanowi element kontroli wewnętrznej.

System HACCP powinien też zapewnić stałe monitorowanie wszystkich zagrożeń w procesie produkcji, składowania i obrotu żywnością. Polega to na bieżącym monitorowaniu, rejestrowaniu i aktualizowaniu każdej zmiany, która może spowodować nowe zagrożenia bezpieczeństwa żywności lub, która ma eliminować takie zagrożenia. System ten nie może być traktowany jako stałe, raz opracowane zasady, czy dokumenty, lecz jest to proces ciągły polegający na ciągłym jego doskonaleniu i poprawianiu.

Obowiązujące przepisy nie nakładają na przedsiębiorców szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia w zakładzie kontroli wewnętrznej, ani stosowania zasad systemu HACCP. Sposób prowadzenia tych czynności powinien wynikać z wewnętrznej procedury, opracowanej przez samego przedsiębiorcę, która ma dotyczyć wszystkich czynności związanych z produkcją i obrotem żywnością. Z procedurą powinni być zapoznani wszyscy pracownicy, aby móc ją stosować i przestrzegać z pełną świadomością.

### **Elastyczne podejście:**

Elastyczne podejście do wdrażania zasad systemu HACCP może zostać wprowadzone w odniesieniu do zakładów, w których ze względu na profil prowadzonej działalności jest niskie ryzyko związane np. z zanieczyszczeniem żywności i zagrożeniem dla konsumenta. Jest to uzależnione od charakteru oraz zakresu prowadzonej działalności i stosowanych procesów.

Taka interpretacja wynika m.in. z opublikowanego na stronie internetowej Komisji Europejskiej dokumentu pn. „Zbiór wytycznych w zakresie wdrażania procedur opartych na zasadach HACCP oraz ułatwień we wdrażaniu zasad HACCP w niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego”. Powyższy dokument nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską i stąd też nie stanowi prawa, lecz ma charakter jedynie informacyjny, z którego przedsiębiorcy mogą skorzystać. Celem tego opracowania jest pomoc

wszystkim operatorom żywności w lepszym zrozumieniu oraz prawidłowym i jednolitym stosowaniu obowiązujących przepisów w powyższym zakresie.

Zgodnie z ww. zbiorem wytycznych w niektórych przypadkach, w szczególności w przedsiębiorstwach, w których żywność nie jest przygotowywana, wytwarzana lub przetwarzana, zagrożenia mogą być kontrolowane przez przedsiębiorcę poprzez wdrożenie warunków wstępnych i zasad dobrej praktyki higienicznej, co znaczy, że nie ma potrzeby opracowania i wdrażania zasad systemu HACCP. Do warunków wstępnych należy zaliczyć m.in.: wymagania infrastrukturalne i sprzętowe, procedury sanitarne (mycie, czyszczenie i dezynfekcja), jakość wody, zdrowie i higiena personelu, a także utrzymywanie łańcucha chłodniczego.

W niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego nie jest możliwe zidentyfikowanie zagrożenia i wyznaczenie krytycznych punktów kontroli oraz, w niektórych przypadkach, dobra praktyka higieniczna z powodzeniem może zastąpić monitorowanie krytycznych punktów kontroli. Zgodnie z procedurą opartą na siedmiu zasadach systemu HACCP przedsiębiorca ma obowiązek prowadzenia dokumentacji. Wymóg zachowywania dokumentów też może być elastyczny, aby nie powodował nadmiernego obciążenia bardzo małych przedsiębiorstw. Dokumentacja i zapisy powinny być adekwatne do charakteru przedsiębiorstwa.

Możliwość wprowadzenia elastycznego podejścia nie zależy od wielkości zakładu i liczby zatrudnionych osób. Oznacza to, że nawet w małych zakładach, w których odbywa się produkcja żywności pełna procedura oparta na zasadach systemu HACCP musi być wdrożona i stosowana. Natomiast w dużych zakładach, w których nie można wyznaczyć krytycznych punktów kontroli, można takie elastyczne podejście zastosować.

Przy wdrażaniu zasad systemu HACCP przedsiębiorcy mogą na zasadzie dobrowolności korzystać z poradników dla poszczególnych branż przemysłu lub handlu środkami spożywczymi, które zawierają praktyczne wskazówki dotyczące wdrażania zasad systemu HACCP. Przewodniki, których wykaz znajduje się na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Sanitarnego uzyskały pozytywną opinię pod względem zgodności z wymaganiami higieny i zostały zatwierdzone pod względem zgodności z wymaganiami higieny przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

Warunkiem do podjęcia decyzji o zastosowaniu u danego przedsiębiorcy elastycznego podejścia jest przeprowadzenie analizy pod kątem ewentualnych zagrożeń związanych z możliwością zanieczyszczenia żywności. Ze względu na brak szczegółowych wymagań higienicznych każdy przypadek prowadzonej działalności należy rozpatrywać oddzielnie w

oparciu o ocenę zagrożenia, biorąc pod uwagę profil działalności, rodzaj sprzedawanych produktów, zakres czynności wykonywanych przez pracowników, a także otoczenie zakładu.

Z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004 wynika, że Komisja Europejska może przyznać odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w tym rozporządzeniu dla małych przedsiębiorstw, uwzględniając odpowiednie czynniki ryzyka, pod warunkiem że takie odstępstwa nie mają negatywnego wpływu na osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia. Dotychczas Komisja Europejska nie opracowała dokumentu przyznającego odstępstwa w tym zakresie.

### **Dotychczasowe prace nad uproszczeniem przepisów dotyczących wprowadzenia do obrotu małych ilości produktów pochodzenia roślinnego:**

W roku 2011 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opracowała raport z prac Zespołu Roboczego ds. Produktów Tradycyjnych i Regionalnych, który działał pod przewodnictwem Pana Adama Jassera - Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Ograniczenia Biurokracji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Raport został opracowany na podstawie dyskusji i wkładów przesłanych do Kancelarii przez członków ww. Zespołu.

W pracach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w tym również Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych), Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównego Inspektoratu Sanitarnego. W pracach Zespołu uczestniczyły również organizacje pozarządowe m.in. Komisja ds. Żywności Związku Województw RP czy Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego.

Na posiedzeniach roboczych Zespołu dyskusji poddano następujące zagadnienia:

- a) rozwiązania prawne regulujące działalność marginalną, lokalną i ograniczoną wobec produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego, w szczególności rozwiązania polskie na tle innych państw UE,
- b) możliwość uzyskiwania derogacji ze względu na specyfikę produkcji dla produktów regionalnych,
- c) analizę sprzedaży internetowej,
- d) możliwość wprowadzenia regulacji dla produktów pochodzenia roślinnego analogicznych jak dla produktów zwierzęcych,
- e) kontrolę produkcji oraz wprowadzania do obiegu tradycyjnych produktów żywnościowych,
- f) instrumenty wsparcia rozwoju produkcji produktów tradycyjnych.



Celem głównym zespołu było opisanie rozwiązań jak najbardziej przyjaznych dla produkcji i dystrybucji produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego produkowanych przez małe zakłady wg tradycyjnych receptur.

Na podstawie analizy powyższych obszarów oraz po przeprowadzeniu dyskusji zostały przedstawione poniższe wnioski i rekomendacje:

- 1) potrzebna jest dalsza praca nad wzmocnieniem dialogu i jego wsparcie pomiędzy instytucjami administracji a samymi producentami tak by obowiązujące przepisy mogły zostać wykorzystane do promocji produkcji a nie były postrzegane jako jej hamulec,
- 2) dialog powinien w pierwszej fazie skupić się na wykorzystaniu możliwości prawnych w zakresie zatwierdzania zakładów produkcyjnych z derogacjami wynikającymi ze specyfiki produkcji na podstawie tradycyjnych receptur. Ważne jest by instytucje kontrolne skutecznie rozpowszechniały wiedzę o tych przepisach wśród przedstawicieli terenowych,
- 3) w aktywny sposób powinny być również promowane środki służące wsparciu finansowemu rozwoju produkcji, jej certyfikacji i zatwierdzania.

Raport pozytywnie odnosił się do nadzoru, który sprawuje Państwowa Inspekcja Sanitarna, jak również zaproponowanego uproszczenia polegającego na rezygnacji z obowiązku uzyskiwania zatwierdzenia zakładu produkcji żywności tradycyjnej czy regionalnej i wprowadzenie wyłączenie rejestracji tej działalności przez właściwego terenowo państwowego inspektora sanitarnego.

p.o. Głównego Inspektora Sanitarnego



Marek Posobkiewicz

