

Patryk Kalinowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.kalinowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0201-046X

Małgorzata Korzycka

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.korzycka@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0172-1112

**REJESTRY DZIAŁALNOŚCI NA RYNKU
SPOŻYWCZYM – UWAGI PORÓWNAWCZE
I DE LEGE FERENDA**

**FOOD MARKET BUSINESS REGISTERS: COMPARATIVE
AND DE LEGE FERENDA CONSIDERATIONS**

Abstract

At present in Poland there exist many registers of business activities on the food market (their number varying depending on the adopted criterion of classification). Therefore, it is obvious that many problems of both practical and theoretical nature may be encountered in this regulatory area.

For the purposes of the article an analysis of regulations of the registers was carried out. Selected key legal problems of these regulations were discussed, including the following aspects: classification of registers of food market business activities; conceptual problems related to the functioning of registers of operators, business activities, and establishments; the way of formulating registration obligations and exemptions from

them; sanctions related to registration obligations and the scope and availability of information collected in the registers.

Finally, *de lege ferenda* comments were offered as to developing of a single, central, electronic register of (agro)food market business activities (Agro-Food Register).

KEYWORDS

food law, public registers, official food control, food business registration, food business operator

SŁOWA KLUCZOWE

prawo żywnościowe, rejestry publiczne, urzędowa kontrola żywności, rejestracja działalności na rynku spożywczym, podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze

1. WPROWADZENIE

„W polskim systemie rejestrów gospodarczych nadal wskazać można na funkcjonowanie licznych, formalnie niezależnych od siebie zdecentralizowanych rejestrów oraz ewidencji, tworzonych na podstawie odrębnych podstaw prawnych i tworzonych przez różne organy (...)”¹. Ta uwaga jak najbardziej znajduje zastosowanie do rejestrów (ewidencji i wykazów) różnych działalności na rynku spożywczym, których w Polsce jest przynajmniej kilkanaście. Są one tworzone przez różne organy administracji publicznej na podstawie odmiennych przepisów oraz służą wielu celom. W większości nie są one prowadzone w formie elektronicznej i dostęp do nich jest utrudniony. Jest zatem oczywiste, że w tym obszarze regulacyjnym można spotkać wiele problemów natury zarówno praktycznej, jak i teoretycznej.

Jak się okazuje, nie ma opracowań, które kompleksowo omawiałyby wszystkie rejestry działalności na rynku spożywczym w Polsce. Niewiele jest również prac poświęconych regulacjom poszczególnych rejestrów. Dlatego przeprowadzona w ramach niniejszego artykułu analiza porównawcza między różnymi rejestracjami nie rości sobie pretensji do zupełności. Zamieszone w dalszej części artykułu uwagi są przyczynkarskie i mają za zadanie zwrócić uwagę na obecny (raczej niepożądany) stan regulacji, zachęcić do dalszych badań w tym temacie oraz przedstawić wstępną wizję autorów, jak można ten system usprawnić (uwagi *de lege ferenda*).

¹ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 225.

Bliższej analizie zostaną poddane następujące aspekty: klasyfikacja rejestrów działalności na rynku spożywczym; problemy terminologiczne związane z funkcjonowaniem rejestrów podmiotów, działalności i zakładów; sposób formułowania obowiązków rejestrowych i zwolnień z nich; sankcje związane z obowiązkami rejestrowymi oraz zakres i dostępność informacji z rejestrów. Są to w naszej ocenie węzłowe aspekty regulacji tychże rejestrów.

Częściowo scaleniu kilku istniejących rejestrów ma służyć procedowana zmiana ustawy o jakości handlowej. Zaproponowane w niej zmiany wydają się być niewystarczające w odniesieniu do całości systemów rejestrów w Polsce. Dlatego na zakończenie zostaną przedstawione uwagi *de lege ferenda* w sprawie utworzenia jednego, centralnego, elektronicznego rejestru działalności na rynku (rolno-)spożywczym.

2. KRYTERIA WYODRĘBNIENIA REJESTRÓW

2.1. UWAGI OGÓLNE

Obecnie w polskim prawie istnieje kilkanaście lub kilkadziesiąt rejestrów działalności na rynku spożywczym. Brak jest opracowań naukowych określających ich liczbę. Ani Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ani inny urząd nie opublikowały dotychczas w jednym miejscu (np. na stronie internetowej) opracowania zbierającego informacje o tych rejestrach. Ich dokładna liczba będzie zależała od przyjętego kryterium ich wyodrębnienia². Z tych przyczyn próba zebrania i skata-

² Oficjalne nazwy rejestrów podajemy w cudzysłowie. Zaliczają się do nich m.in.:

1) „rejestr zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej” [właściwie kilkaset rejestrów, gdyż są one tworzone na poziomie powiatu – dalej: rejestr zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, działający na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2021)]; dalej: u.b.ż.ż.;

2) ewidencja zgłoszeń działalności gospodarczej w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolnospożywczymi, która zwana jest również jako „rejestr zgłoszeń działalności gospodarczej w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolnospożywczymi” oraz „rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolnospożywczymi” (jest ich 16, gdyż są tworzone przez inspektorów wojewódzkich) – dalej: rejestr działalności IJHARS, działający na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolnospożywczych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2178, z późn. zm.); dalej: ustawa o jakości handlowej;

3) „rejestr podmiotów wykonujących działalność w zakresie wyrobu i przetwarzania alkoholu etylowego”, działający na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2352);

4) „rejestr działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych”, działający na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o re-

logowania wszystkich rejestrów w Polsce, które dotyczą działalności na rynku spożywczym, wymaga w pierwszej kolejności ustalenia kryteriów ich wyodrębnienia.

Na początku warto również wyjaśnić pewną kwestię terminologiczną. Można się spotkać z różnymi terminami na oznaczenie rejestrów. Chyba najczęściej spotykanym terminem (w przepisach prawnych oraz w terminologii stosowanej przez organy administracji) jest „rejestr”. Czasem można się również zetknąć z „ewidencją” lub „wykazem”. Przepisy jednak nie definiują tych pojęć, a na podstawie ich rozumienia na poziomie językowym trudno dostrzec jakąkolwiek istotną różnicę między nimi³. Rozróżnienie tych pojęć nie ma więc w naszej ocenie wystarczają-

jejstracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1419);

5) „rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich”, działający na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1891);

6) „rejestr handlowców prowadzących działalność w zakresie obrotu owocami lub warzywami objętymi normami jakości handlowej”, działający na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 935, z późn. zm.);

7) „rejestr grup producentów rolnych”, działający na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1026);

8) „ewidencja producentów”, działająca na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1206, z późn. zm.);

9) rejestry zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu, działające na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277, z późn. zm.);

10) rejestry zezwoleń na uprawę maku i konopi włóknistych, działające na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050, z późn. zm.);

11) „rejestr przedsiębiorców dokonujących obrotu materiałem siewnym”, działający na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 568, z późn. zm.); dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii;

12) „rejestr przedsiębiorców skupujących produkty rybne”, działający na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1489, z późn. zm.);

13) rejestry w obszarze rolnictwa ekologicznego, działające na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1324, z późn. zm.);

14) „rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną”, działający na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1421, z późn. zm.);

15) „wykaz zakładów zatwierdzonych zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 183/2005”, działający na podstawie ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 269, z późn. zm.).

³ Por. definicje terminów „rejestr”, „ewidencja” i „wykaz” podane w internetowym *Słowniku języka polskiego PWN*: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rejestr.html>, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ewidencja.html>, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wykaz.html>. B. Jeżyńska w ramach kategorii prawnej gromadzenia

cego uzasadnienia. Dlatego też w dalszej części artykułu używamy konsekwentnie terminu „rejestr”. Są to jednak w każdym przypadku rejestry publiczne, rozumiane jako urzędowe zbiory informacji o osobach, rzeczach lub prawach⁴.

Należy także podnieść, że niniejszy artykuł nie dotyczy rejestrów produktów (rejestrów produktowych). Na rynku spożywczym istnieje przynajmniej kilka takich rejestrów jak np. „rejestr produktów objętych powiadomieniem o pierwszym wprowadzeniu do obrotu” oraz „wykaz wód uznanych jako naturalne wody mineralne”, które są prowadzone przez Głównego Inspektora Sanitarnego, czy „lista produktów tradycyjnych” prowadzona przez urzędy marszałkowskie. Jest to zagadnienie pokrewne, również wymagające przekrojowej analizy, ale niezwiązane bezpośrednio z przedmiotem artykułu.

W artykule odnosimy się do rejestrów działalności tworzonych przez polską administrację (niezależnie od tego, czy obowiązek prowadzenia takiego rejestru wynika z przepisów prawa polskiego czy unijnego). Dlatego poza zakresem analizy pozostawiamy m.in. unijny system TRACES (TRAdE Control and Expert System) do kontroli i powiadamiania o przemieszczeniach zwierząt żywych i produktów pochodzenia zwierzęcego, a także żywności ekologicznej, czy też system elektroniczny LORI do rejestracji importerów ubiegających się o pozwolenia na przywóz w ramach unijnych kontyngentów taryfowych.

Przechodząc do zagadnienia kryteriów wyodrębnienia rejestrów, proponujemy przyjęcie poniższych kryteriów. Oczywiście, kierując się przesłankami teoretycznoprawnymi lub praktycznymi, można przyjąć ich znacznie więcej – poniżej podane są, w naszej ocenie, wystarczające do przedstawienia wybranych aspektów omawianej regulacji.

2.2. KRYTERIUM PRZEDMIOTU DZIAŁALNOŚCI

Przez rejestry działalności żywnościowej można rozumieć przede wszystkim wszystkie rejestry odnoszące się do działalności, której przedmiotem (np. produkcji, składowania czy sprzedaży detalicznej) jest żywność w rozumieniu prawa żywnościowego⁵ (dalej: rejestry działalności *stricte* żywnościowej).

określonych informacji przez władze publiczne w celu ich późniejszego ujawnienia zainteresowanym oraz upoważnionym podmiotom zalicza również księgi, wykazy, spisy, listy i wskazuje również, że właściwie brak jest możliwości wysunięcia kryteriów różnicujących rejestr od ewidencji; B. Jeżyńska, *Producent rolny...*, s. 255.

⁴ O rejestrach publicznych zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 22–31.

⁵ Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31 z 2002 r., s. 1–24, z późn. zm.); dalej: rozporządzenie nr 178/2002:

Przyjmując jednak szersze podejście, z perspektywy całego łańcucha spożywczego (*food chain*) można jednak mówić o rejestrach, które dotyczą „wszystkich aspektów łańcucha produkcji żywności począwszy od produkcji podstawowej i produkcji pasz, aż do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta”⁶. Będą zatem tu się wliczać działalności dotyczące nawet pośrednio żywności (rejstry działalności zbliżonych/pokrewnych), np. rejstry dotyczące pasz⁷ czy produkcji rolnej⁸.

Drugie, szersze podejście wydaje się bardziej uzasadnione, toteż przyjmujemy je w niniejszym artykule.

2.3. KRYTERIUM FUNKCJI SYSTEMOWEJ REJESTRU

Rejstry mogą pełnić wiele funkcji, obok podstawowej ewidencyjnej, również funkcję ochronną, informacyjną czy selekcyjną⁹. W tym miejscu chodzi raczej o funkcję w ramach danego obszaru regulacji i polityk prowadzonych przez państwo.

Zasadniczą część rejestrów na rynku spożywczym stanowią rejstry wynikające z wykonywania **urzędowej kontroli żywności**¹⁰. Mogą one dotyczyć kwestii związanych z bezpieczeństwem (np. rejestr zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej) oraz z jakością handlową żywności (np. rejestr działalności IJHJAS czy rejestr podmiotów w zakresie żywności ekologicznej).

Ponadto istnieje wiele rejestrów tworzonych w ramach **reglamentacji działalności gospodarczej** (związanych głównie z wytwarzaniem i sprzedażą napojów alkoholowych, np. rejestr działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych czy rejstry podmiotów posiadających zezwolenia na

„(...) »żywność« (lub »środek spożywczy«) oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

»Środek spożywczy« obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Definicja ta obejmuje wodę zgodną z normami określonymi zgodnie z art. 6 dyrektywy 98/83/WE i bez uszczerbku dla wymogów dyrektywy 80/778/EWG i 98/83/WE.

»Środek spożywczy« **nie obejmuje: a) pasz; b) zwierząt żywych, chyba że mają być one wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi; c) roślin przed dokonaniem zbiorów; d) produktów leczniczych w rozumieniu dyrektyw Rady 65/65/EWG i 92/73/EWG; e) kosmetyków w rozumieniu dyrektywy Rady 76/768/EWG; f) tytoniu i wyrobów tytoniowych w rozumieniu dyrektywy Rady 89/622/EWG; g) narkotyków lub substancji psychotropowych w rozumieniu Jedynej konwencji o środkach odurzających z 1961 r. oraz Konwencji o substancjach psychotropowych z 1971 r.; h) pozostałości i kontaminantów”.**

⁶ Motyw 12 do rozporządzenia nr 178/2002.

⁷ Np. „wykaz zakładów zatwierdzonych zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 183/2005”.

⁸ Np. „ewidencja producentów”.

⁹ B. Jeżyńska, *Producent rolny...*, s. 227–231.

¹⁰ W rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 2017/625.

obróć hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18%, prowadzone przez marszałków województw).

Dodatkowo istnieją **rejestry rolne** służące głównie do stosowania zasad polityki rolnej (głównie Wspólna Polityka Rolna – WPR), rybactwa i rybołówstwa (np. rejestr producentów rolnych Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR, rejestr grup producenckich, rejestr przedsiębiorców dokonujących obrotu materiałem siewnym, czy istniejący dawniej również rejestr limitów produkcyjnych mleka – tzw. kwoty mleczne, czy też rejestr działalności certyfikowanej – ekologicznej).

Można jeszcze wskazać na rejestry powiązane bezpośrednio z **polityką zdrowotną państwa** (np. rejestry zezwoleń na uprawę maku i konopi włóknistych prowadzone przez właściwych miejscowo wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

Wskazane kryterium ma przede wszystkim znaczenie w kontekście ustalenia, w ramach jakiej regulacji można odnaleźć rejestry działalności na rynku spożywczym.

2.4. KRYTERIUM POWSZECHNOŚCI REJESTRU

Można również wyróżnić rejestry dotyczące ogólnej działalności (niezwiązane bezpośrednio z kategorią wprowadzanego do obrotu produktu)¹¹ oraz rejestry produktowe (dotyczące określonej kategorii produktów). Do pierwszej grupy można zaliczyć chociażby rejestr zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej czy rejestr działalności IJHARS. Do drugiej natomiast takie rejestry jak „rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich” czy „rejestr handlowców prowadzących działalność w zakresie obrotu owocami lub warzywami objętymi normami jakości handlowej”.

Wskazane kryterium ma przede wszystkim znaczenie praktyczne dla przedsiębiorców podejmujących działalność na rynku rolno-spożywczym, gdyż pomaga ustalić, do jakich rejestrów powinna zostać wpisana planowana działalność.

2.5. KRYTERIUM TRYBU WPISU DO REJESTRU

Istnieją różne tryby wpisu do rejestrów. W niektórych przypadkach wpis jest dokonywany po weryfikacji formalnej i materialnej złożonego wniosku (np. rejestr działalności IJHARS, „rejestr działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych”). Natomiast w ramach regulacji wybranych rejestrów

¹¹ Można by je również określać jako „ewidencje o charakterze powszechnym”, por. B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 66.

może istnieć konieczność wydania zezwolenia ze strony organu administracji przed dokonaniem wpisu, co jest istotnym aspektem decyzji biznesowej podczas podejmowania określonej działalności (np. zatwierdzenia zakładu w ramach rejestru zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Niekiedy zatwierdzenie takie jest obligatoryjne, np. przy zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych¹² czy przy rejestrach zakładów zatwierdzanych przez Inspekcję Weterynaryjną na podstawie rozporządzenia nr 853/2004).

Wskazane kryterium ma przede wszystkim znaczenie praktyczne dla przedsiębiorców podejmujących działalność na rynku rolno-spożywczym, gdyż pomaga ustalić, jakie dokładnie obowiązki rejestrowe w ramach danego rejestru dotyczą planowanej działalności.

3. REJESTRY PODMIOTÓW, DZIAŁALNOŚCI I ZAKŁADÓW

Niedbała legislacja (w tym, w zakresie stosowanej terminologii) niejednokrotnie utrudnia ustalenie przedmiotu wpisu do rejestru. Niejednoznaczności wynikają przede wszystkim z tego, że mamy do czynienia z terminologią wywodzącą się z różnych regulacji. Co więcej, występują one nie tylko pomiędzy regulacjami rejestrów prawa żywnościowego a innymi rejestrami, ale również w ramach regulacji samego prawa żywnościowego (i implementacji jego unijnej terminologii do prawa krajowego). Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzamy, że obecnie w Polsce można mówić o: 1) rejestrach podmiotów, 2) rejestrach działalności oraz 3) rejestrach zakładów.

Do rejestrów podmiotów z całą pewnością należy zaliczyć rejestry odnoszące się do „podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze” (*food business operator*)¹³ oraz „podmiotów działających na rynku pasz”¹⁴ w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002. W tej kategorii mamy np. rejestr **handlowców** owocami i warzywami, „rejestr **podmiotów** prowadzących działalność

¹² Por. przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277, z późn. zm.).

¹³ Art. 3 pkt 3 rozporządzenia nr 178/2002: „„podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze» oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą”. Wcześniej – przed sprostowaniem rozporządzenia nr 178/2002 – termin ten został przetłumaczony jako „podmiot działający na rynku spożywczym”. Wyczerpująco o pojęciach „podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze” oraz „zakład” zob. P. Wojciechowski, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 216–234.

¹⁴ Art. 3 pkt 6 rozporządzenia nr 178/2002: „„podmiot działający na rynku pasz» oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie paszowym pozostającym pod ich kontrolą”.

nadzorowaną”¹⁵, „ewidencję **producentów**” Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)¹⁶ czy „rejestr **podmiotów** wykonujących działalność w zakresie wyrobu i przetwarzania alkoholu etylowego”.

W znacznej części rejestrów mamy jednak do czynienia z rejestrami „działalności” w nazwie. Przykładowo będzie to rejestr działalności IJHARS, czyli ewidencja zgłoszeń **działalności** gospodarczej w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Jako inny przykład można przywołać „rejestr **działalności** w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych” (choć przywołany wyżej rejestr alkoholu etylowego jest rejestrem „podmiotów”).

Termin „działalność” używany w nazwach rejestrów może mieć różne znaczenie w zależności od rodzaju rejestru. Może on odnosić się do działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawa przedsiębiorców¹⁷ – tak też będzie w przypadku rejestru działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych (jest to rejestr regulowanej działalności gospodarczej). Ten sam termin może jednak odnosić się do działalności niebędącej działalnością gospodarczą. Na przykład, wpisowi do rejestru działalności IJHARS podlega „działalność nieewidencjonowana” w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców¹⁸.

Nawiązując do powyższego, z teoretycznego punktu widzenia trudno ustalić jakiegokolwiek istotne różnice pomiędzy rejestrami „podmiotów” a rejestrami „działalności”. Dlatego przyjmując podejście praktyczne, można przyjąć, że odnoszą się one do tego samego (czyli podmiotów prowadzących określoną działalność na rynku spożywczym). Sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdy mówimy o rejestrach zakładów.

W rozumieniu unijnego prawa żywnościowego zakład (*establishment*) będzie jednostką (*unit*) przedsiębiorstwa spożywczego i jest ono używane głównie w kontekście zatwierdzenia zakładów w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności¹⁹. Definiuje się go jako „[j]ednostkę gospodarczą, która charaktery-

¹⁵ Działający na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1421, z późn. zm.).

¹⁶ Działająca na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1206, z późn. zm.).

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292, z późn. zm.; dalej: Prawo przedsiębiorców.

¹⁸ Zob. <https://www.gov.pl/web/ijhars/zgloszenie-dzialalnosci> (dostęp: 28.12.2020 r.). Wynika to również z systemowych założeń rozporządzenia nr 178/2002, w świetle którego przedsiębiorstwo spożywcze może również prowadzić działalność non profit: „przedsiębiorstwo spożywcze oznacza przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non-profit lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności” (art. 3 pkt 2).

¹⁹ Zatwierdzenie jest tutaj kompetencją nadzorczą organu urzędowej kontroli żywności, zob. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 192.

zuje się istnieniem określonych aktywów (najczęściej budynek lub zespół budynków, środek transportu), które są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej w łańcuchu żywnościowym²⁰. Do przykładowych rejestrów zakładów można zaliczyć te nadzorowane przez Państwową Inspekcję Sanitarną czy Inspekcję Weterynaryjną.

W przypadku rejestru Państwowej Inspekcji Sanitarnej przedmiot wpisu do rejestru, czyli „zakład” został zdefiniowany jako „przedsiębiorstwo spożywcze w rozumieniu art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002”²¹. Jest to oczywisty błąd legislacyjny w polskiej ustawie, gdyż wpis do rejestru zakładów dotyczy zakładu w powyższym rozumieniu²².

Z kolei niektóre rejestry prowadzone przez Inspekcję Weterynaryjną w obszarze produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego dotyczą „przedsiębiorstw” lub „zakładów”, z tym że w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)²³, te terminy używane są zamiennie i można traktować je jako równoważne²⁴.

Powyższe rozwiązania w zakresie terminologii zakładów – przyjmowane przez polskiego i unijnego ustawodawcę – utrudniają stosowanie przez przedsiębiorców ciężących na nich obowiązków rejestrowych.

4. FORMUŁOWANIE OBOWIĄZKÓW REJESTROWYCH I ZWOLNIENIA Z NICH

Kwestia formułowania obowiązków rejestrowych oraz zwolnień z nich jest obszarem regulacji rejestrów działalności na rynku spożywczym, które tworzą

²⁰ Tak P. Wojciechowski, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 232.

²¹ Art. 3 ust. 3 pkt 54 u.b.ż.ż.

²² Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „[w] praktyce w przypadku pojęć »przedsiębiorstwo« i »zakład« może to prowadzić do poważnych komplikacji związanych z interpretacją przepisów odnoszących się do rejestracji i zatwierdzania zakładów, bowiem w myśl przepisów rozporządzenia nr 852/2004, ale również rozporządzenia nr 882/2004, w ich angielskiej wersji językowej, zatwierdzeniu i rejestracji podlegać powinny poszczególne jednostki przedsiębiorstw sektora spożywczego nazywane zakładami, nie zaś same przedsiębiorstwa. Komentowana ustawa [o bezpieczeństwie żywności] natomiast mówi o zatwierdzaniu zakładów rozumianych jako przedsiębiorstwa”, F. Opoka, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 61.

²³ Dz.Urz. UE L nr 300 z 2009 r., s. 1–33.

²⁴ Art. 3 pkt 13: „»przedsiębiorstwo« lub »zakład« oznacza każde miejsce, w którym prowadzone są czynności związane z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego lub produktami pochodnymi, inne niż statki rybackie”.

najwięcej problemów dla przedsiębiorców. Dodatkowa trudność polega na tym, że w przypadku niektórych rejestrów wymagane jest zatwierdzenie organu²⁵. Pełna analiza w tym zakresie wymagałaby szerszego omówienia wielu regulacji (i niewątpliwie występujących w nich luk, które potrzebowałyby jeszcze bardziej pogłębionej analizy), dlatego poniżej skupimy się na kilku przykładach, które pomogą zilustrować tę problematykę.

W przypadku rejestru zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej jednym z praktycznych problemów – zresztą zgłaszanych od lat – jest regulacja samej procedury rejestracyjnej zakładów, a szczególnie zmiana w zarejestrowanych i zatwierdzonych już zakładach²⁶. Problematyczne jest w tym przypadku „w jaki sposób należy przekazywać właściwemu organowi informacje o modyfikacjach [zatwierdzonego zakładu]”, gdyż „proces wykładni przepisów krajowych i unijnych nie pozwala odtworzyć jasnych i precyzyjnych norm prawnych w tym zakresie”²⁷. Aby ustalić, jakie rozwiązanie byłoby możliwe w tym przypadku, w świetle szcątkowych przepisów konieczne było przeprowadzenie rozbudowanej analizy prawnej²⁸.

Pozostając w problematyce aktualizacji wpisów do rejestrów, podobny problem – z uwagi na szcątkowość regulacji – pojawia się również w regulacji innych rejestrów. Przykładowo, zgodnie z wymogami rejestru napojów spirytusowych we wniosku o wpis do rejestru podaje się „rodzaj i zakres działalności gospodarczej, która będzie wykonywana”²⁹, w tym w praktyce zakładany limit produkcji i rozlewu tychże napojów. W rejestrze najczęściej jest to odzwierciedlane przez podanie określonego limitu na wyrób z dopiskiem „Wpis w zakresie wyrobu obejmuje rozlew”, co można rozumieć w ten sposób, że limit dotyczy produkowanych i rozlewanych napojów. Nie do końca oczywista (bo nieuregulowana) jest sytuacja, gdy np. rozlewane są napoje, które nie zostały przez ten sam podmiot wytworzone. W tym kontekście można też zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku wielu rejestrów brakuje oficjalnych urzędowych wytycznych czy przewodników dotyczących procedur rejestrowych, które stanowiłyby znaczne ułatwienie dla przedsiębiorców.

Problemy mogą również wynikać z nienadążania regulacji rejestrowych w stosunku do powstawania nowych form prowadzenia działalności na rynku

²⁵ Np. rejestr zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

²⁶ Ł. M. Sokołowski, *Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1 (14), s. 244.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Skala problemów w zakresie zmiany lub rozszerzenia zatwierdzenia zakładu rośnie, gdy dochodzi wątpliwość, czy z uwagi na klasyfikację prawną produktu wciąż jest właściwa Państwowa Inspekcja Sanitarna czy już może Inspekcja Weterynaryjna. Zdarzający się brak koordynacji między tymi inspekcjami jest już osobnym zagadnieniem.

²⁹ Art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o wyrobie napojów spirytusowych.

spożywczym. Obecnie rozwija się np. trend tzw. *cloud kitchen*³⁰. W przypadku „kuchni w chmurze” model biznesowy zakłada udostępnienie użytkownikom w pełni wyposażonej kuchni restauracyjnej, czasami nawet wraz z kucharzami i odpowiednim zespołem. Zadaniem kuchni nie jest jednak przygotowywanie jedzenia dla ludzi, którzy przyszedli do lokalu, lecz zbieranie zamówień przez Internet i odpowiednio szybkie ich przygotowanie zgodnie z zamówieniem. W ramach *cloud kitchen* na terenie jednej kuchni działalność gospodarcza – przygotowanie posiłków – może być prowadzona jednocześnie przez kilka osób (podmiotów bez jasno wyznaczonych obszarów lokalu, za które każda z nich odpowiada). Poza podzielnością miejsca można także mówić o podzielności czasu, tj. gdy różne podmioty przygotowują posiłki w różnych przedziałach czasowych w ciągu dnia w tym samym miejscu. Powstaje pytanie: kto, w jakich sytuacjach i w jakim czasie ma obowiązek wpisu do rejestru i uzyskania zatwierdzenia. Na obecną chwilę brak jest oficjalnego stanowiska inspekcji, jak należy zatwierdzać takie działalności.

Z kolei inny kazus dotyczy katalogu zwolnień z obowiązku rejestrowego. W przypadku rejestru IJHARS na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o jakości handlowej przyjęto (jakby się wydawało zamknięty) katalog wyłączeń z obowiązku rejestrowego. Podlegają mu trzy rodzaje podmiotów³¹. Jak się jednak okazuje – co jest bardzo nieoczywiste – katalog wyłączeń stosowany w praktyce organów IJHARS jest szerszy i obejmuje kolejne trzy przypadki (niewymienione w tym przepisie). Informację o tych wyłączeniach znajdziemy na stronie rządowej³² oraz używanym przez IJHARS wzorze wniosku o wpis do rejestru. Te dodatkowe wyłączenia odwołują się do zakresu stosowania ustawy, na podstawie której funkcjonuje ten rejestr³³. Niemniej jednak taka technika legislacyjna może budzić wiele zastrzeżeń.

³⁰ Zob. <https://gastrowiedza.pl/ciekawostki-gastronomiczne/cloud-kitchen-co-warto-wiedziec-o-nowym-modelu-biznesowym> (dostęp: 28.12.2020 r.).

³¹ Zaliczają się do nich:

– rolnicy, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie prowadzonej działalności rolniczej, z wyłączeniem działalności polegającej na znakowaniu i pakowaniu jaj;

– producenci i przedsiębiorcy wyrabiający wino z winogron pozyskanych z upraw winorośli położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

– podmioty podejmujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu detalicznego artykułami rolno-spożywczymi.

³² Tj. podmioty:

– produkujące żywność dla siebie i sprzedające ją konsumentom w gospodarstwie;

– handlujące świeżymi owocami i warzywami, które są objęte normami Unii Europejskiej;

– zajmujące się materiałem siewnym roślin rolniczych, ogrodniczych i zielarskich oraz paszami.

³³ Art. 2 ustawy o jakości handlowej stanowi, że przepisy ustawy nie dotyczą:

1) artykułów rolno-spożywczych wytwarzanych na własny użytek;

5. SANKCJE ZWIĄZANE Z OBOWIĄZKAMI REJESTROWYMI

W różnych rejestrach stosowane są rozmaite sankcje związane z naruszeniami obowiązków rejestrowych, co jest spowodowane wielością regulacji dotyczących rejestrów oraz w jakiejś mierze zaszłościami historycznymi.

Jeśli chodzi o sankcjonowane naruszenia przepisów, to są one stosowane w związku z:

- prowadzeniem działalności bez uzyskania wpisu do rejestru lub zatwierdzenia (gdy np. wniosek taki nie został złożony);
- prowadzeniem działalności w przypadku odmowy wpisania do rejestru, decyzji o wykreśleniu z niego lub czasowym zawieszeniu zatwierdzenia (gdy np. organ nie wydał zgody na rozpoczęcie działalności lub cofnął wcześniejszą zgodę³⁴);
- prowadzeniem działalności w zakresie niezgodnym z wpisem do rejestru lub zatwierdzeniem.

Sankcje te można najogólniej podzielić na sankcje karne (wynikające z przyjętej odpowiedzialności karnej) i administracyjne (w przypadku odpowiedzialności administracyjnej).

W ramach sankcji karnych w regulacjach różnych rejestrów występują głównie: grzywna, ograniczenie oraz pozbawienie wolności. W praktyce kary ograniczenia lub pozbawienia wolności są bardzo rzadko stosowane, przez co podstawową sankcją karną pozostaje grzywna. Uwzględniając jednak fakt, że często stosowane są również administracyjne kary pieniężne, równoległe utrzymywanie sankcji w postaci grzywny należy uznać jako zbędne dublowanie sankcji³⁵. Dodatkowo w regulacjach dotyczących niektórych rejestrów przewidziany jest m.in. przepadek napojów alkoholowych oraz orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży lub podawaniu napojów alkoholowych³⁶.

Warto zwrócić uwagę na możliwe sankcje w przypadku niezłożenia wniosku o wpis do rejestru Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Co do zasady w takim przypadku, zgodnie z art. 103 ust. 1 pkt 4, znajduje zastosowanie administracyjna

2) materiału siewnego roślin rolniczych, ogrodniczych i zielarskich w rozumieniu przepisów o nasiennictwie;

3) wymagań zdrowotnych, sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych dotyczących artykułów rolno-spożywczych określonych w odrębnych przepisach;

4) jakości handlowej owoców i warzyw w zakresie uregulowanym w przepisach Unii Europejskiej.

³⁴ Czyli zastosował prewencyjne środki nadzoru; szerzej: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 194.

³⁵ Na problem dublowania tych dwóch rodzajów działalności zwraca uwagę P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, s. 539.

³⁶ Art. 43 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

kara pieniężna. Jednak zgodnie z art. 98 u.b.ż.ż. w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży żywności „na odległość” (sprzedaży wysyłkowej), w tym sprzedaży przez Internet, bez spełnienia tego samego obowiązku rejestrowego, będzie mogła być zastosowana sankcja karna ograniczenia albo pozbawienia wolności nawet do 3 lat. Jakie są przyczyny takiej penalizacji sprzedaży żywności przez Internet bez dopełnienia obowiązków rejestrowych, trudno powiedzieć. Komentatorzy tego przepisu ustawy nie wypowiadają się na ten temat³⁷. Nie odnosi się do tego również uzasadnienie do uchwalonej jeszcze w 2006 r. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia³⁸.

Podobny przypadek maksymalnej kary pozbawienia wolności do lat 3 w kontekście niedopełnienia obowiązków rejestrowych występuje chociażby w regulacji wytwarzania alkoholu etylowego bez uzyskania wymaganego wpisu do rejestru³⁹. O ile sprzedaż przez Internet jest relatywnie nowością, o tyle wspomniany okres 3 lat pozbawienia wolności ma bardzo długą ciągłość historyczno-prawną. Sankcja pozbawienia wolności (nawet do 5 lat) funkcjonowała bowiem w prawie socjalistycznym w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, poczynając od stalinowskiego dekretu z 1953 r.⁴⁰. Co więcej, była to kontynuacja ochrony państwowego monopolu spirytusowego i związanych z nim drakońskich ograniczeń działalności gospodarczej doby II Rzeczypospolitej Polskiej (w której istniała jednak maksymalna kara w wymiarze „jedynie” 2 lat pozbawienia wolności⁴¹). Z kolei w przypadku wprowadzania do obrotu wyrobów winiarskich (bez uzyskania wpisu do rejestru) maksymalna sankcja karna to 2 lata pozbawienia wolności⁴² – czyli tak jak dla napojów spirytusowych⁴³. Warto przy tym zaznaczyć, że nawet w uzasadnieniu projektowanej nowej ustawy o wyrobach winiarskich nie odniesiono się do powodów utrzymania takich sankcji karnych (ani ich wysokości).

Przechodząc do kar administracyjnych, katalog stosowanych rozwiązań jest znacznie szerszy niż w sankcjach karnych⁴⁴. Można tu spotkać m.in.:

– administracyjne kary pieniężne (ale nie tak rozpowszechnione jak grzywny);

³⁷ M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 98.

³⁸ Rządowy projekt ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Druk nr 573, uzasadnienie, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/573> (dostęp: 28.12.2020 r.).

³⁹ Art. 14 ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych.

⁴⁰ Dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o wyrobie i przerobie spirytusu (Dz.U. nr 34, poz. 143), art. 3–6.

⁴¹ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o monopolu spirytusowym (Dz.U. nr 78, poz. 756) i akty ją zastępujące.

⁴² Art. 81 ust. 2 ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich.

⁴³ Art. 44 ust. 2 ustawy o wyrobie napojów spirytusowych.

⁴⁴ W zakresie sankcji stosowanych w ramach urzędowej kontroli żywności ma on w zasadzie charakter otwarty.

– „karne” wykreślenie z rejestru (czasami dodatkowo z okresami braku możliwości ponownego wpisania);

– cofnięcie zezwolenia (dla działalności regulowanej) – szczególnie często jest to wykorzystywane w przypadku prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet⁴⁵;

– cofnięcie możliwości wprowadzania do obrotu określonych produktów (np. ekologicznych).

Przynajmniej w zakresie urzędowej kontroli żywności model odpowiedzialności administracyjnej nabiera coraz większego znaczenia w stosunku do odpowiedzialności karnej (np. przejawia się to w częstszym stosowaniu w przepisach administracyjnych kar pieniężnych zamiast grzywien)⁴⁶. Wydaje się, że ten trend regulacyjny występuje również – przynajmniej w ograniczonym zakresie – w przypadku pozostałych rejestrów działalności na rynku spożywczym.

Należy również zauważyć, że już w ramach samej urzędowej kontroli żywności za podobnego rodzaju naruszenia przepisów prawa żywnościowego w poszczególnych ustawach przewiduje się różne rodzaje odpowiedzialności i bardzo zróżnicowane sankcje, co nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia⁴⁷. Traktując łącznie system rejestrów działalności na rynku spożywczym, stykamy się z sankcjami jeszcze bardziej niespójnymi i w dużej mierze nieadekwatnymi do sankcjonowanych naruszeń obowiązków rejestrowych.

6. DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES INFORMACJI GROMADZONYCH W REJESTRACH

Chociaż zdecydowana większość obecnych rejestrów działalności na rynku spożywczym jest prowadzona w formie jawnej, to gromadzone w nich dane są raczej trudno dostępne dla osób z zewnątrz. Niektóre rejestry nie są nawet dostępne w Internecie w formie elektronicznej (w formacie tabel w pliku Excel czy pliku PDF)⁴⁸. Do chlubnych wyjątków w tym zakresie można zaliczyć rejestry prowadzone przez Głównego Lekarza Weterynarii – rejestry pozostające w jego gestii są zgromadzone w jednej zakładce na stronie internetowej urzędu⁴⁹.

⁴⁵ O problematyce sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet zob. Ł. M. Sokołowski, *Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2 (27), s. 87–99.

⁴⁶ Zob. P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, s. 540.

⁴⁷ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, s. 551.

⁴⁸ Np. rejestr zakładów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, rejestr działalności IJHARS.

⁴⁹ Zob. <https://www.wetgiw.gov.pl/publikacje/listy-zakladow-i-rejestry-glownego-lekarza-weterynarii->

Niska dostępność gromadzonych informacji jest widoczna chociażby w kontekście obrotu gospodarczego z udziałem podmiotów zagranicznych (z perspektywy takiego przedsiębiorcy ustalenie, czy dany polski podmiot legalnie działa na polskim rynku spożywczym lub czy dany zakład posiada odpowiednie uprawnienia eksportowe jest bardzo utrudnione – również z uwagi na to, że informacje o rejestrach są co do zasady publikowane przez urzędy jedynie w języku polskim).

Jeśli chodzi o zakres gromadzonych informacji, to wiele obecnych rejestrów wykazuje się znaczącą zbieżnością. Z zasady gromadzone są:

- publiczne dane z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) typu: nazwa lub firma, siedziba, adres oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) przedsiębiorcy;
- dane dotyczące określenia rodzaju i zakresu działalności, która będzie wykonywana (w tym, kategorii produktów, których będzie dotyczyła);
- dane dotyczące wskazania miejsca wykonywania działalności.

Głównie w przypadku dodatkowych obowiązków informacyjnych katalog gromadzonych danych bywa szerszy, np. w ramach rejestru handlowców owocami i warzywami gromadzone są informacje o ilości wprowadzanych do obrotu owoców lub warzyw objętych normami handlowymi Unii Europejskiej, czy zamiarze wywozu świeżych owoców i warzyw do krajów trzecich⁵⁰.

7. PROJEKT UTWORZENIA CENTRALNEGO REJESTRU PRZEDSIĘBIORSTW

Obecny stan rozdrobnienia rejestrów podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (przynajmniej w obszarze jakości handlowej żywności) został niedawno dostrzeżony przez władze państwowe. Opublikowany w grudniu 2020 r. projekt zmiany ustawy o jakości handlowej⁵¹ przewiduje powstanie „centralnego rejestru podmiotów działających na rynku artykułów rolno-spożywczych”⁵².

Rejestr ten ma być prowadzony przez Głównego Inspektora IJHARS w formie elektronicznej, a wpisy do niego mają być dokonywane przez organy Inspekcji. Przewidziana jest konsolidacja dotychczasowych rejestrów w pionie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, co jest niewątpliwym krokiem naprzód i może rzeczywiście usprawnić prowadzenie urzędowej kontroli

⁵⁰ Zob. <https://stat.gov.pl/metainformacje/repozytorium-standardow-informacyjnych/informacje-o-systemach-informacyjnych/systemy-informacyjne-objete-rsi/41,pojecie.html> (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁵¹ Projekt z 22 września 2020 r. Ustawa z dnia (...) o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340104/katalog/12736146#12736146> (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁵² Projektowany nowy art. 12a ustawy o jakości handlowej.

żywności. Do nowego rejestru mają być bowiem włączone: rejestr działalności IJHARS, rejestr producentów ekologicznych, rejestr producentów produktów rolnych i środków spożywczych posiadających chronioną nazwę pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne lub będących gwarantowaną tradycyjną specjalnością ze specyfikacją oraz rejestr producentów, umów i dostaw chmielu⁵³, rejestr handlowców owocami lub warzywami, rejestr producentów wina oraz „innych podmiotów kontrolowanych lub nadzorowanych przez organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności w ramach obrotu detalicznego lub rolniczego handlu detalicznego”.

Projekt ten idzie jednak znacznie dalej niż zespolenie kilku rejestrów, gdyż do rejestru miałyby trafiać m.in. wszystkie informacje o kontrolach przeprowadzanych przez IJHARS, wydawanych przez nie decyzjach, nakładanych karach, skargach na przedsiębiorców, czy nawet pełnomocnikach podmiotów kontrolowanych lub nadzorowanych. Zgodnie z projektowanym art. 12a ust. 6 „Informacje zawarte w centralnym rejestrze [mają służyć] do celów statystycznych i sprawozdawczych oraz przeprowadzania analizy ryzyka na rynku artykułów rolnospożywczych i typowania podmiotów do prowadzenia kontroli, jak również w celu oceny dotychczasowej działalności podmiotów działających na rynku rolnospożywczym”. Zakres gromadzonych danych byłby zatem bardzo szeroki w odniesieniu do dotychczasowego „standardowego” rejestru i ma to – zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy – „służyć prawidłowej analizie ryzyka przeprowadzanej przez IJHARS”. Taki cel niewątpliwie jest zasadny w świetle rozporządzenia nr 2017/625⁵⁴, lecz gromadzenie danych, chociażby pełnomocników przedsiębiorców w postępowaniach urzędowej kontroli żywności, może wydawać się wątpliwe. Ponadto projekt zakłada również ujawnianie informacji zawartych w rejestrze innym organom publicznym (co nie budzi większych wątpliwości) oraz „podmiotom, które mają interes prawny w uzyskaniu informacji”⁵⁵

⁵³ Działające na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 915, z późn. zm.).

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L nr 95 z 2017 r., s. 1).

⁵⁵ Zgodnie z projektowanym art. 12a ust. 7 ustawy o jakości handlowej.

(co jest tu zastanawiające, gdyż rodzi się pytanie, czy informacje te będą mogły być ujawniane podmiotom prowadzącym konkurencyjną działalność)⁵⁶.

Oceniając procedowany powyższy projekt w kontekście wcześniejszych uwag o innych rejestrach, niewątpliwie concept konsolidacji kilku rejestrów oraz przyjęcie dla niego formy elektronicznej jest dobrym pomysłem. Trzeba przy tym zauważyć, że nawet jeśli zostanie on zrealizowany w praktyce, to w Polsce wciąż pozostanie przynajmniej kilkanaście innych rejestrów działalności na rynku spożywczym.

Z kolei koncepcja tak znaczącego rozszerzenia zakresu gromadzonych i przetwarzanych danych oraz trybu dostępu do nich może prowadzić do wytyczenia trendu gromadzenia coraz to większej ilości informacji przez państwo w ramach rejestrów żywnościowych. Zasadne są w tym kontekście obawy o wykorzystaniu nowego rejestru jako narzędzia (zbyt) silnej ingerencji organów państwa w działalność gospodarczą. Ponadto spora część danych, które mają być gromadzone (szczególnie tych dotyczących stwierdzonych naruszeń), ma charakter wrażliwy dla przedsiębiorców, a ich ewentualny wyciek z rejestru prowadziłyby do strat wizerunkowych⁵⁷. Dlatego z dużym sceptycyzmem należy podejść do tego drugiego kierunku projektowanych zmian. Nie można nawet wykluczyć, że wejście w życie projektu w obecnym kształcie okazałoby się klasycznym przykładem interwencjonizmu państwa wyrządzającego więcej szkód niż przynoszącego korzyści, czyli jatrogenii w rozumieniu teorii antykruchości Nassima Taleba⁵⁸.

8. UWAGI DE LEGE FERENDA

W świetle poczynionych uwag trudno ocenić funkcjonujący obecnie w Polsce system rejestrów podmiotów działających na rynku spożywczym inaczej niż krytycznie. Obecne regulacje są niespójne oraz systemowo nieprzemyślane. Taki stan rzeczy jest w naszej ocenie bardzo niekorzystny w wielu płaszczyznach.

Po pierwsze, stanowi on biurokratyczne obciążenie dla przedsiębiorców. Rozproszone, niejasne i niejednolite przepisy wprowadzają m.in. niepewność co do wymaganych w danej sytuacji obowiązków rejestrowych oraz związanych z nimi sankcji. Niejednokrotnie w praktyce przedsiębiorcy gubią się w tych prze-

⁵⁶ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, *IJHARS – nowe kompetencje w ramach urzędowej kontroli żywności*, <https://www.prawo-zywnosciowe.pl/2021/03/05/ijhars-nowe-kompetencje-w-ramach-urzedowej-kontroli-zywnosci/> (dostęp: 28.12.2020 r.).

⁵⁷ Wyciek mógłby dotyczyć np. decyzji nieostatecznej, co do której została wniesiona skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

⁵⁸ Por. N. Taleb, *Antykruchość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*, Poznań 2020.

pisach i nie są świadomi nałożonych obowiązków, co niekorzystnie świadczy o regulacjach.

Po drugie, przedsiębiorcy oraz społeczeństwo mają utrudniony dostęp do informacji w zakresie tego, kto legalnie działa na rynku spożywczym oraz czy posiada odpowiednie zezwolenia w zakresie swojej działalności.

Po trzecie, rozproszenie systemów rejestrów utrudnia prowadzenie sprawnego nadzoru nad rynkiem w ramach urzędowej kontroli żywności oraz wykonywanie innych obowiązków przez organy państwowe. Działa ono na niekorzyść samego państwa, prowadząc do powielania tych samych czynności przez różne urzędy, marnotrawienia sił i środków na utrzymywanie zupełnie nieskoordynowanych ze sobą rejestrów, które w większości nie mają charakteru rejestru centralnego (jednego na cały kraj), ani nie są dostępne w postaci elektronicznej⁵⁹.

Procedowany obecnie projekt utworzenia centralnego rejestru łączącego kilka rejestrów dotyczących jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych nie rozwiąże zarysowanych problemów całego systemu rejestrów działalności na rynku spożywczym w Polsce.

W związku z powyższymi uwagami do obecnych i projektowanych regulacji w zakresie rejestrów wysuwamy postulat utworzenia jednego centralnego rejestru dla wszystkich rodzajów działalności na rynku spożywczym, którego wprowadzenie miałoby służyć zapewnieniu większej pewności prawa oraz zaufania przedsiębiorców do państwa. Ponadto byłyby to krok w stronę zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju⁶⁰.

Do założeń takiego rejestru można zaliczyć następujące kwestie:

- rejestr obejmowałby wszystkie rejestry działalności na rynku spożywczym w Polsce (w przedstawionym szerokim rozumieniu);
- byłyby to rejestr podmiotów działających na rynku spożywczym, a w określonych przypadkach – gdy jest to konieczne – również rejestr zakładów (prowadzonych przez te podmioty);
- w ramach rejestru każdemu wpisanemu podmiotowi byłyby nadawany Identyfikacyjny Numer Rolno-Spożywczy (INRS), a w określonych przypadkach – gdy jest to obecnie konieczne – numery byłyby nadawane na poszczególne zakłady;
- proponowana nazwa rejestru: Rejestr Rolno-Spożywczy (RRS);
- rejestr byłby prowadzony w formie elektronicznej (portal);

⁵⁹ Można przy tym stwierdzić, że jest to sytuacja analogiczna do niespójności w obrębie instrumentów (opłat) do siebie podobnych ustalanych i pobieranych przez te same organy urzędowej kontroli żywności, por. A. Serlikowska, *Oplaty i inne należności ustalone lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020, s. 284.

⁶⁰ Na marginesie można również dodać, że utworzenie takiego centralnego rejestru mogłoby być również krokiem w kierunku utworzenia w przyszłości jednej skonsolidowanej inspekcji rolno-żywnościowej, która mogłaby przejąć zarządzanie tym rejestrem. Natomiast przy wprowadzaniu samego rejestru można by doprowadzić do „odchudzenia” zakresu działalności regulowanej przez państwo.

- organem prowadzącym rejestr byłby Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
- dostęp do rejestru mogłyby mieć organy, które dotychczasowo prowadzą własne rejestry. Stworzenie takiego rejestru nie oznaczałoby automatycznie reformy organów urzędowej kontroli żywności i zmiany podziału ich kompetencji, co pozwoliłoby uniknąć „oporu materii” aparatu biurokratycznego, który pojawia się przy każdej podejmowanej w Polsce próbie konsolidacji organów i utworzenia jednej „superinspekcji”⁶¹;
- w ramach rejestru byłyby zebrane informacje dotyczące wszystkich regulacji związanych z podejmowaniem działalności dotyczącej żywności (z użyciem algorytmów umożliwiających dokładne określenie, jakie obowiązki rejestracyjne znajdują zastosowanie dla danej działalności);
- dostęp do rejestru miałyby również podmioty działające na rynku spożywczym (przy użyciu indywidualnego konta mogłyby składać wnioski w zakresie udzielania wpisów i ich aktualizacji – przynajmniej w zakresie ogólnych rejestrów). Dodatkowo podmioty mogłyby pobrać w dowolnym momencie zaświadczenie o zakresie uzyskanego wpisu;
- dostęp do rejestru miałyby każdy zainteresowany podmiot (np. przedsiębiorca lub konsument) – możliwe byłoby proste sprawdzenie, czy dany podmiot jest wpisany do rejestru oraz w jakim zakresie (szczególnie byłoby to istotne w przypadku weryfikacji partnera biznesowego oraz posiadanych uprawnień eksportowych);
- rejestr byłby uregulowany w ramach przewidzianej mu ustawy (określałaby ona przynajmniej: funkcje rejestru, zagadnienia związane z prowadzeniem rejestru, dostępem do niego organów oraz podmiotów działających na rynku spożywczym; rodzaj i zakres gromadzonych informacji, kwestie związane z identyfikacją wpisanych podmiotów i zakładów, sankcje związane z naruszeniem obowiązków rejestrowych).

REFERENCES

- Jabłoński M., Koźmiński K., *Reforma systemu urzędowej kontroli żywności – trudności w procesie legislacyjnym*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008
- Jeżyńska B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017

⁶¹ O problemach w reformie systemu urzędowej kontroli żywności zob. M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Reforma systemu urzędowej kontroli żywności – trudności w procesie legislacyjnym*, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności: teoria i praktyka*, Warszawa 2018.

- Serlikowska A., *Oplaty i inne należności ustalane lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020
- Sokołowski Ł. M., *Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1 (14)
- Sokołowski Ł. M., *Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2 (27)
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005
- Syska M., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013
- Taleb N., *Antykruchość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*, Poznań 2020
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008