

ANNA KAPAŁA

## Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze

1. Sprzedaż produktów rolnych stanowi naturalną końcową fazę działalności wytwórczej w rolnictwie. Celem działalności rolniczej i uzasadnieniem jej wsparcia nie jest bowiem sama produkcja dóbr lub produkcja na samozaopatrzenie, ale jej przeznaczenie na rynek. Cel ten uwzględnia włoska definicja działalności rolniczej, kładąc akcent na związek producenta rolnego z rynkiem, który ma być realizowany między innymi poprzez komercjalizację produktów rolnych<sup>1</sup> nie tylko w formie sprzedaży hurtowej, ale także bezpośredniej detalicznej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest regulacja prawna tej drugiej formy, polegającej na samodzielnym organizowaniu przez producenta rolnego, bez udziału pośredników, sprzedaży wytworzonych przez niego produktów rolnych<sup>2</sup>. Tego rodzaju działalność jest korzystna zarówno dla producenta, jak i konsumenta, a ponadto odgrywa pozytywną rolę na kilku innych płaszczyznach. Stanowi przykład „krótkiego łańcucha” i bezpośredniej relacji producentów rolnych z konsumentami. Może mieć ekonomiczne, społeczne i środowiskowe implikacje<sup>3</sup>.

Warto również podkreślić, że wsparcie „rozwoju sprzedaży bezpośredniej i rynków lokalnych” oraz poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw

---

<sup>1</sup> A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 77.

<sup>2</sup> W literaturze ekonomicznej sprzedaż bezpośrednia określana jest mianem bezpośredniego kanału dystrybucji, który obejmuje tylko dwa szczeble, tzn. producenta i finalnego nabywcę. W tym przypadku producent sam oferuje swój produkt do sprzedaży, a czyni to na własny koszt i ryzyko. Do jego obowiązków należy więc organizacja, wykonanie i kontrola czynności związanych z dostarczeniem produktu konsumentowi, zob. A. Czubała, *Wyznaczniki typu kanału dystrybucji*, „Handel Wewnętrzny” 1998, nr 5-6, s. 14.

<sup>3</sup> Zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 180.

żywności zostało zdefiniowane jako jeden z celów wspólnej polityki rolnej 2013-2020<sup>4</sup>. Realizacja tego celu jest konieczna z powodu znaczącego zmniejszania się udziału rolnictwa w łańcuchu dostaw żywności (z 29% w 2000 r. do 24% w 2005 r.), a zwiększania się udziału przemysłu spożywczego, sektora handlu hurtowego oraz sektora dystrybucji<sup>5</sup>. Według literatury ekonomicznej nastąpił rozwój procesu podporządkowania podmiotów produkujących surowce rolnicze transnarodowym korporacjom przetwarzającym lub organizującym przetwarzanie tych surowców. Proces ten jest oceniany z punktu widzenia producentów rolnych jako negatywny skutek globalizacji rolnictwa<sup>6</sup>.

Wybór tematyki niniejszego opracowania uzasadnia rola, jaką sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych odgrywa w działalności producenta rolnego. Jej znaczenie determinuje potrzebę precyzyjnego określenia jej miejsca w definicji działalności rolniczej oraz określenia jej kryteriów i limitów, które kwalifikowałyby ją do działalności wykonywanej przez producenta rolnego w ramach jego uprzywilejowanego statusu. Mimo naturalnego związku między produkcją a sprzedażą produktów rolnych definicje działalności rolniczej występujące w prawie polskim, inaczej niż w prawie włoskim, nie obejmują pojęcia sprzedaży produktów rolnych, ani hurtowej, ani bezpośredniej detalicznej.

Do sprzedaży bezpośredniej odnoszą się przepisy podatkowe (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>7</sup>) oraz regulacje szczegółowe (rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych<sup>8</sup>, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej<sup>9</sup>, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie

<sup>4</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 wersja ostateczna.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*, Bruksela, 28 października 2009 r., KOM (2009) 591 wersja ostateczna.

<sup>6</sup> S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 98, 2011, z. 3, s. 10-20.

<sup>7</sup> Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 774.

<sup>9</sup> Dz. U. 2007, Nr 5, poz. 38.

szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej<sup>10</sup>). Brak natomiast kompleksowej i jednolitej regulacji, precyzującej jej miejsce w ramach działalności rolniczej. Powyższe przepisy wprawdzie określają limity i kryteria przedmiotowe i podmiotowe warunkujące objęcie jej uprzywilejowanym reżimem w zakresie podatku dochodowego lub rejestracji działalności gospodarczej lub w odniesieniu do wymogów higieniczno-sanitarnych i procedury administracyjnoprawnej rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej, ale nie można ich uznać za kwalifikujące sprzedaż jako działalność rolniczą.

W literaturze prawnorolnej tematyka sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych nie była dotychczas przedmiotem odrębnych i szczegółowych analiz. Zatem celem artykułu jest próba dokonania oceny regulacji prawnej sprzedaży bezpośredniej pod kątem jej spójności systemowej oraz jako czynnika wpływającego na podejmowanie i prowadzenie sprzedaży bezpośredniej, a tym samym warunkującego pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności. Realizacja tego celu wymaga określenia jej normatywnego kształtu, w tym wyodrębnienia przedmiotowych i podmiotowych kryteriów i limitów prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Do sformułowania tej oceny przydatne będzie dokonanie porównania z regulacją włoską. Aspekty higieniczno-sanitarne produkcji i sprzedaży bezpośredniej środków spożywczych oraz przepisy podatkowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej (zwłaszcza dotyczące podatku od towarów i usług) wymagają odrębnego opracowania.

Pierwsza część rozważań będzie dotyczyła miejsca sprzedaży bezpośredniej w przepisach ogólnych prawa włoskiego (tj. w definicji działalności rolniczej z art. 2135 wł. k.c.<sup>11</sup>) oraz ustawodawstwa polskiego (tj. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>12</sup> i ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). Druga część obejmie analizę prawno-porównawczą z art. 4 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r.<sup>13</sup> i polskich szczegółowych aktów prawnych w zakresie sprzedaży bezpośredniej nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego, nieprzetworzonych

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 753.

<sup>11</sup> Włoski kodeks cywilny przyjęty królewskim dekretem (Regio Decreto) z 16 marca 1942 r., nr 262 – Approvazione del testo del Codice civile, „Gazzetta Ufficiale” nr 79 z 4 kwietnia 1942 r.

<sup>12</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

<sup>13</sup> Sprzedaż bezpośrednią (detaliczną) reguluje art. 4 dekretu legislacyjnego nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale” nr 137 z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149 (dalej jako: dekret nr 228/2001).

produktów pochodzenia zwierzęcego oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej obejmującej sprzedaż bezpośrednią przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego. W podsumowaniu zawarte zostaną wnioski oraz ocena polskiej regulacji na tle włoskiego ustawodawstwa.

2. Sprzedaż produktów rolnych przez rolnika nie jest jedną z aktywności wymienionych w polskich definicjach działalności rolniczej. Natomiast we włoskim prawie jest ona *expressis verbis* zaliczana przez art. 2135 wł. k.c., definiujący działalność rolniczą i przedsiębiorcę rolnego, do tak zwanej powiązanej działalności rolniczej, wykonywanej przez przedsiębiorcę rolnego, prowadzącego podstawową działalność rolniczą (uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt). Zakwalifikowanie aktywności ze swej natury handlowej do działalności rolniczej pozwala przedsiębiorcy rolnemu, który ją wykonuje, zachować swój uprzywilejowany status rolny. Taka regulacja jest odpowiedzią na naturalną potrzebę zbycia przez rolnika produktów jego podstawowej działalności.

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>14</sup> w art. 3 określa rodzaje działalności wykonywane przez rolnika, które nie podlegają przepisom tej ustawy. W wyniku nowelizacji z 2011 r. do art. 3 została włączona produkcja wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego<sup>15</sup>. Jednak przepis nie wymienia sprzedaży produktów rolnych. Przyjmuje się *implicite*, że do działalności rolniczej należy również sprzedaż produktów wytworzonych w wyniku działalności wytwórczej w rolnictwie, a więc nieprzetworzonych produktów rolnych oraz wina.

Nadal jednak, mimo uchwalonego przez Senat projektu nowelizacji powyższego art. 3, sprzedaż produktów przetworzonych (poza winem) uznawana jest (tak jak działalność przetwórcza) za pozarolniczą działalność gospodarczą, chyba że stosownie do art. 2 u.s.d.g. nie jest wykonywana w sposób ciągły i zorganizowany. Warto podkreślić słuszne założenie propozycji nowelizacji opracowanej przez Senat wyłączenia z obowiązku rejestrowania jako gospodarczej „działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych lub zwie-

<sup>14</sup> Dalej jako: u.s.d.g.

<sup>15</sup> Art. 3 został zmieniony ustawą z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz. U. Nr 120, poz. 690.

rzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie, jeżeli działalność ta ma charakter uboczny w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie”<sup>16</sup>.

Przedstawiony projekt – z jednej strony – umożliwia rolnikowi sprzedaż produktów przetworzonych pochodzących z prowadzonej przez niego działalności wytwórczej, z drugiej – określając kryteria podmiotowe i przedmiotowe, wyznacza jej granice uzasadniające objęcie jej rolnym reżimem prawnym. Powyższy zapis słusznie posługuje się pojęciem „ubocznej działalności wytwórczej w rolnictwie”, którego wyraźnie brakuje w polskich przepisach prawa. Warto jednak je rozszerzyć, tak aby – podobnie jak włoska koncepcja „działalności rolniczej powiązanej” – obejmowało również inne rodzaje działalności prowadzonej przez rolnika w ramach rolnego reżimu (obróbkę, przetwarzanie produktów rolnych, agroturystykę, usługi rolnośrodowiskowe).

Inną ustawą definiującą działalność rolniczą oraz odnoszącą się bezpośrednio do działalności sprzedaży produktów rolnych jest ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>17</sup>, zgodnie z którą przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej (art. 2). Definicja działalności rolniczej w rozumieniu ustawy również nie obejmuje sprzedaży produktów rolnych, a jedynie działalność polegającą na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu (art. 2 ust. 2).

Jednak w art. 21 ust. 1 pkt 71 u.p.d.o.f. wprowadza zwolnienia przedmiotowe w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli, niestanowiących działów specjalnych produkcji rolnej, przerobionych sposobem przemysłowym, jeżeli przerób polega na kiszeniu produktów roślinnych lub przetwórstwie mleka albo na uboju zwierząt rzeźnych i obróbce poubojowej tych zwierząt, w tym również na rozbiorze, podziale i klasyfikacji mięsa. Zwolnione z podatku dochodowego są także dochody ze sprzedaży surowców roślin zielarskich i ziół dziko rosnących, leśnych jagód, owoców leśnych i grzybów leśnych (PKWiU ex 02.30.40.0) – ze zbioru dokonywanego osobiście albo z udziałem członków najbliższej rodziny (art. 21 ust. 1 pkt 72 u.p.d.o.f.).

<sup>16</sup> Art. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 747). Zob. uzasadnienie projektu ustawy: druk sejmowy nr 747S z 19 marca 2010 r.

<sup>17</sup> Dalej jako: u.p.d.o.f.

Dokonując wykładni funkcjonalnej powyższych przepisów, można przyjąć, że skoro ustawa *expressis verbis* zwalnia z opodatkowania podatkiem dochodowym dochody uzyskiwane ze sprzedaży jedynie wybranych przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych oraz nieprzetworzonych, ale nie pochodzących z własnych upraw, tym bardziej opodatkowaniu podatkiem dochodowym nie powinien podlegać dochód ze sprzedaży produktów nieprzetworzonych z własnych upraw albo hodowli lub chowu. Nasuwa się zatem wniosek, że brak wyraźnego wyłączenia z opodatkowania dochodów ze sprzedaży nieprzetworzonych produktów wskazuje na uznanie przez ustawodawcę tego rodzaju sprzedaży za działalność rolniczą, która w art. 2 została całkowicie wyłączona z podlegania ustawie.

Taka wykładania skłania do stwierdzenia, że sprzedaż nieprzetworzonych produktów rolnych z własnych upraw albo hodowli lub chowu zaliczana jest do działalności rolniczej i nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Natomiast sprzedaż produktów przetworzonych oraz sprzedaż produktów nieprzetworzonych, ale nie pochodzących z własnych upraw, chowu lub hodowli jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podlegającą opodatkowaniu, z wyjątkiem sprzedaży produktów wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 u.p.d.o.f., która jest działalnością gospodarczą zwolnioną z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Wyrób wina, który wyłączony został przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej z podlegania jej przepisom, uznany został w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych za działalność wytwórczą w rolnictwie oraz za źródło przychodu podlegające opodatkowaniu (art. 20 pkt 1 a). Zatem wskazana aktywność koherentnie traktowana jest przez obie ustawy jako działalność wytwórcza w rolnictwie, z której przychód podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Trzeba jednak zauważyć pewną niekonsekwencję i niespójność przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie definicji działalności rolniczej. W myśl bowiem cytowanego wyżej art. 20 pkt 1 a) u.p.d.o.f. wyrób wina stanowi działalność wytwórczą w rolnictwie. Został jednak pominięty w definicji działalności rolniczej z art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f., która wyraźnie obejmuje jedynie wytwarzanie produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym, do których nie można zaliczyć wina.

Z omawianych wyżej ustaw wyodrębnić można zakres przedmiotowy produktów, dla sprzedaży których ustawodawca przewidział ułatwienia: zwolnienia z obowiązku zakładania działalności gospodarczej lub ulgi podatkowe. Nie jest działalnością gospodarczą sprzedaż produktów nie-

przetworzonych z własnych upraw, chowu lub hodowli oraz sprzedaż wina, wytworzonego przez rolnika wyrabiającego mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego. Wskazana działalność, poza sprzedażą wina, nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Ponadto zwolniona z opodatkowania podatkiem dochodowym jest sprzedaż kiszonych produktów roślinnych, przetworzonych produktów mlecznych, a także mięsa zwierząt rzeźnych, również jeżeli zostało poddane obróbce poubojowej (rozbiór, podział i klasyfikacja). Przetwórstwo produktów nie zalicza się jednak do działalności rolniczej i dlatego do ich sprzedaży konieczne jest zarejestrowanie działalności gospodarczej. Podobnie sprzedaż runa leśnego z dokonanych osobiście przez rolnika lub członków rodziny zbiorów zwolniona jest z podatku dochodowego, ale nie jest działalnością rolniczą, obejmuje bowiem produkty niepochodzące z własnych upraw, chowu lub hodowli.

Porównanie ustalonego wyżej zakresu przedmiotowego sprzedaży bezpośredniej z zakresem określonym w prawie włoskim pokazuje kilka zasadniczych różnic. Po pierwsze, pojemna i precyzyjna definicja włoska kwalifikuje wprost sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolniczą powiązaną. A przepis szczególny (tj. art. 4 dekretu 228/2001) nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu przedmiotowego tej działalności. Ustawodawca zezwala przedsiębiorcy rolnemu na sprzedaż bezpośrednią w ramach rolnego reżimu nie tylko produktów w stanie naturalnym, wytworzonych w przeważającej mierze we własnym gospodarstwie rolnym, ale także produktów pochodnych, otrzymanych w wyniku obróbki lub przetwórstwa we własnym gospodarstwie, oraz produktów nabytych (w ilości nieprzeważającej w stosunku do własnych). Innymi słowy, produkty w stanie naturalnym i produkty przetworzone (roślinne i zwierzęce) mogą być przedmiotem sprzedaży przez przedsiębiorców rolnych, pod warunkiem że są otrzymywane (w przeważającej mierze) w wyniku różnych rodzajów działalności zdefiniowanych w art. 2135 wł. k.c.<sup>18</sup>

Przy czym art. 2135 wł. k.c. wymaga, aby działalność obróbki i przetwórstwa opierała się na zastosowaniu w przeważającej mierze wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w prowadzonej działalności rolniczej. Takie obostrzenie znajduje uzasadnienie prawne. Przedsiębiorstwo rolne, korzystając z przywilejów reżimu rolnego, nie powinno prowadzić działalności typowej dla zakładu przetwórczego, rodziłoby to bowiem nieuczciwą konkurencję. Dlatego czynności doko-

---

<sup>18</sup> Zob. A. Kapała, op. cit., s. 186, przyp. 21.

nywane w odniesieniu do danego produktu muszą zaliczać się do normalnej praktyki rolnej<sup>19</sup>.

Komercjalizacja produktów rolnych pozwala na pełne wykorzystanie cyklu produkcyjnego, a rozszerzenie jej o produkty przetworzone i nabyte (w ilości nieprzeważającej) pozwala rolnikom na wzbogacenie oferty sprzedaży i zwiększenie tym samym jej konkurencyjności. Ma to szczególne znaczenie w działalności agroturystycznej. Umożliwienie rolnikowi zaoferowania gościom pełnowartościowej oferty żywieniowej, składającej się z własnych produktów (oraz ewentualnie produktów nabytych z innych gospodarstw rolnych w ilości nieprzeważającej) stanowi niewątpliwie jedną z podstawowych atrakcji gospodarstwa agroturystycznego.

Jak widać, umiejętne sformułowanie definicji z art. 2135 wł. k.c. – z jednej strony – pozwala przedsiębiorcy rolnemu prowadzić zróżnicowaną działalność w ramach swojego rolnego statusu, z drugiej – przeciwdziała uzyskaniu przez nią rozmiarów, które wykluczałyby zasadność wsparcia.

Na tle włoskiej regulacji wyraźnie widać brak kompleksowości, spójności i jasności polskich definicji działalności rolniczej oraz ich ograniczenie do wyłącznie tradycyjnych, podstawowych jej rodzajów. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych – przyjmując, że obejmuje on te produkty, których sprzedaż nie kwalifikuje się jako działalność gospodarcza, a więc produkty w stanie naturalnym pochodzące z uprawy, chowu lub hodowli oraz wino, którego sprzedaż jest jednak opodatkowana – należy stwierdzić, iż jest on znacznie bardziej ograniczony od włoskiego. Takie ograniczenie sprzedaży zmniejsza możliwości różnicowania dochodów, a konsumentów pozbawia bezpośredniego dostępu do produktów przetwarzanych naturalnymi, tradycyjnymi sposobami i niewzbogaconych przemysłowymi środkami konserwującymi. Ponadto uniemożliwia sprzedawanie w gospodarstwach agroturystycznych posiłków składających się z produktów pochodzących z własnej działalności rolniczej poddanych obróbce lub przetworzonych.

**3.** Szczegółowe wymagania dotyczące sposobów prowadzenia sprzedaży bezpośredniej, jej limitów i procedury rozpoczęcia określone są w art. 4 dekretu nr 228/2001, a w prawie polskim w trzech rozporządzeniach odnoszących się do różnych kategorii produktów rolnych.

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 192, przyp. 38.



Jeżeli chodzi o uwarunkowania administracyjnoprawne rozpoczęcia działalności sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, włoska regulacja nie wymaga zezwoleń ani innej formy reglamentacji. Dla sprzedaży detalicznej prowadzonej na powierzchni otwartej w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych obszarach prywatnych pozostających we władaniu przedsiębiorców rolnych nie jest nawet wymagane zgłoszenie rozpoczęcia działalności<sup>20</sup>. Natomiast sprzedaż produktów rolnych w formie obwoźnej wymaga wcześniejszego zgłoszenia do gminy, w której znajduje się siedziba gospodarstwa wytwarzającego przedmiotowe produkty rolne, i może być podjęta po upływie 30 dni od daty wpłynięcia zgłoszenia. W wypadku prowadzenia sprzedaży w punktach stałych, w miejscach publicznych lub w lokalach otwartych dla klientów, zgłoszenie powinno być zaadresowane do wójta gminy, w której zamierza się sprzedawać (art. 4 ust. 4). Zgłoszenie dotyczące zamiaru sprzedaży na stoiskach musi obejmować wniosek o przyznanie stoiska<sup>21</sup>.

Zatem włoski przedsiębiorca rolny indywidualny lub zrzeszony, który ma wpis do rejestru przedsiębiorców i dopełnił prostych wymogów proceduralnych, może przystąpić do sprzedaży bezpośredniej – zarówno w formie obwoźnej, jak i w stałym punkcie – produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie w stanie naturalnym, przetworzonych, poddanych obróbce oraz nabytych, oczywiście z zachowaniem norm higieniczno-sanitarnych, a gdy sprzedaż odbywa się w sklepie – także norm urbanistyczno-katastralnych<sup>22</sup>.

Jak wspomniano, polskie szczegółowe uregulowania administracyjno-prawne (i higieniczno-sanitarne) sprzedaży bezpośredniej są zawarte w trzech rozporządzeniach, wymienionych we wstępie, wydanych na podstawie rozporządzeń WE nr 852/2004<sup>23</sup> i 853/2004<sup>24</sup>, określających zasady bezpiecznej produkcji i handlu artykułami spożywczymi pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

---

<sup>20</sup> Zob. art. 2-*quinqies* dekretu z mocą ustawy nr 2 z 2006 r., przekształconego w ustawę nr 81 z 2006 r. Legge 11 marzo 2006, nr 81, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonche' in materia di fiscalità d'impresa, „Gazzetta Ufficiale” nr 59 z 11 marca 2006 r., Supplemento Ordinario z 11 marca 2006 r.

<sup>21</sup> A. Kapała, op. cit., s. 187.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 188.

<sup>23</sup> Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.

<sup>24</sup> Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. WE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.

W pierwszej kolejności zostaną omówione przepisy szczegółowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej nieprzetworzonych produktów roślinnych: rozporządzenie Ministra Zdrowia z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, wydane na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>25</sup>. Rozporządzenie określa zakres prowadzonej działalności w ramach dostaw bezpośrednich środków spożywczych objętych urzędową kontrolą organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym wielkość i obszar, na którym mogą być realizowane dostawy bezpośrednie przez jednego producenta, oraz szczegółowe wymagania higieniczne przy prowadzeniu działalności w ramach dostaw bezpośrednich żywności. Akt ten uwzględnia przepisy rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych i stanowi wykonanie zobowiązania zawartego w art. 1 ust. 2 lit. c tego rozporządzenia do uregulowania dostaw bezpośrednich. Z kolei ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa procedurę rozpoczęcia działalności w ramach dostaw bezpośrednich środków spożywczych, podmioty podlegające rejestracji i procedurę rejestracji dostaw bezpośrednich oraz wymagania higieniczne prowadzenia dostaw bezpośrednich produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia i ustawa o bezpieczeństwie żywności posługują się pojęciem dostaw bezpośrednich, w zakresie którego ustawa odsyła do definicji zawartej w rozporządzeniu WE nr 852/2004. W rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 852/2004 dostawy bezpośrednie to dokonywane przez producenta bezpośrednie dostawy małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego.

Na wstępie należy wyjaśnić treść tej definicji. Dostawy bezpośrednie nie są działalnością gospodarczą, polegającą na pośrednictwie i dalszej odsprzedaży. Precyzuje to § 2 ust. 4 omawianego rozporządzenia, zgodnie z którym dostawy bezpośrednie nie dotyczą produktów pierwotnych wprowadzanych do obrotu przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Dostawy bezpośrednie prowadzone są przez producenta rolnego lub zbieracza runa leśnego i mogą odbywać się bezpośrednio do konsumenta finalnego lub zakładu detalicznego, zaopatrującego konsumenta końcowego (np. do lokalnego sklepu detalicznego lub lokalnej restauracji, stołówki,

<sup>25</sup> Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225 z późn. zm.

która nie prowadzi dalszej odsprzedaży tych surowców innemu podmiotowi gospodarczemu, ale zaopatruje w nie konsumentów finalnych)<sup>26</sup>.

Przedmiotem dostaw bezpośrednich są wyłącznie surowce<sup>27</sup>. Wśród produktów produkcji roślinnej, które mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia znajdują się, obok produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego (zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby – uprawne, pochodzące wyłącznie z własnych upraw lub hodowli producentów produkcji pierwotnej), również surowce pochodzące z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego (§ 2 ust. 1). Dostawy bezpośrednie obejmują również środki spożywcze pochodzące z produktów lub surowców wyżej wymienionych w postaci kiszzonej lub suszonej.

Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej prowadzenie dostaw bezpośrednich powyższych produktów, poza produktami przetworzonymi, nie wymaga rejestrowania działalności gospodarczej. Natomiast sprzedaż wymienionych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia produktów w postaci kiszzonej lub suszonej oraz surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego może być prowadzona jedynie w ramach działalności gospodarczej, przy czym dochód z tej aktywności, stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 71 i pkt 72 u.p.d.o.f., zwolniony jest z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Ponadto ze względu na nieobjęcie definicją z art. 3 u.s.d.g. działalnością obróbki – która przez włoską definicję z art. 2135 wł. k.c. uznawana jest *expressis verbis*, podobnie jak komercjalizacja i przetwarzanie, za powiązaną działalność rolniczą – nasuwa się pytanie, czy powyższe surowce mogą być poddane obróbce. Wątpliwość częściowo wyjaśnia definicja produktów nieprzetworzonych z art. 2 ust. 1 lit. n) rozporządzenia nr 852/2004, która wymienia produkty poddane niektórym czynnościom obróbki. A zatem można by przyjąć, że w ramach dostaw bezpośrednich dopuszczone jest dokonywanie czynności obróbki w zakresie wymie-

<sup>26</sup> „Konsument finalny” zgodnie z art. 3 pkt 18 rozporządzenia nr 178/2002 oznacza ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego; zob. rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE L 31/1 z 1 lutego 2002 r.

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

nionym przez ten przepis. Jednak biorąc pod uwagę treść art. 3 u.s.d.g., nie jest do końca jasne, czy poddawanie produktów takim czynnościom należy do działalności wytwórczej w rolnictwie, czy pozarolniczej gospodarczej.

Kolejnym warunkiem zawartym w definicji dostaw bezpośrednich jest sprzedaż żywności w „małej ilości”. Rozporządzenie WE nr 852/2004 nie wyjaśnia tego pojęcia. Wielkości obrotu w ramach dostaw bezpośrednich określa rozporządzenie Ministra Zdrowia, w myśl którego nie mogą one przekraczać wielkości plonów w skali roku oraz ilości surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego (§ 3). Przepis ten wyznacza zarazem zakres podmiotowy dostaw bezpośrednich, obejmujący producentów rolnych i zbieraczy runa leśnego.

Rozporządzenie nie określa szczegółowo form sprzedaży bezpośredniej produktów produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego. Przyjąć zatem można, że każda forma jej prowadzenia jest dopuszczalna, zarówno na terenie gospodarstwa rolnego, na targowiskach czy w innych punktach stałych, jak i w formie obwoźnej. Wątpliwość powstaje w odniesieniu do możliwości sprzedaży „na odległość”, czyli przez Internet. Sprzedaż taka musi spełnić przesłanki definicji dostawy bezpośredniej, a więc musi się odbywać bezpośrednio pomiędzy producentem a konsumentem finalnym lub zakładem detalicznym, zaopatrującym konsumenta końcowego. Biorąc pod uwagę, że sprzedaż przez Internet odbywa się za pośrednictwem poczty lub kuriera, czyli podmiotów niebędących zakładami detalicznymi, nie można stwierdzić, iż taka forma jest dostawą bezpośrednią.

Rozpoczęcie sprzedaży bezpośredniej wymaga rejestracji zakładu, w którym prowadzona jest produkcja produktów przeznaczonych do sprzedaży. W art. 63 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności wymieniono podmioty działające na rynku spożywczym lub na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, które nie mają obowiązku zatwierdzenia zakładu, a jedynie muszą złożyć wniosek o wpis do rejestru zakładów. Są to między innymi podmioty prowadzące dostawy bezpośrednie, podmioty prowadzące gospodarstwo agroturystyczne, podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną<sup>28</sup>. Składają one wniosek o wpis do rejestru zakładów w terminie co

---

<sup>28</sup> W zakresie pojęcia produkcji pierwotnej ustawa odsyła do definicji z art. 3 pkt 17 rozporządzenia nr 178/2002, zgodnie z którą „produkcja podstawowa” oznacza produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem. Oznacza także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego.

najmniej 14 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności, w formie pisemnej (art. 64 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności) i mogą rozpocząć działalność po uzyskaniu wpisu do rejestru zakładów (art. 63 ust. 1 ustawy o bezp. żywności).

Rejestracja jest prostsza formą od zatwierdzenia zakładu. Nie wymaga bowiem przeprowadzenia wcześniejszej kontroli zakładu przez organ nadzoru. Polega na przyjęciu wniosku i innych dokumentów od przedsiębiorcy przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, rozpatrzeniu wniosku i wydaniu decyzji administracyjnej o rejestracji. Zatwierdzenie zakładu uwarunkowane jest natomiast wizytą w zakładzie organu nadzoru w celu stwierdzenia, czy zakład spełnia wymagania zawarte w szczegółowych przepisach. Rozpoczęcie sprzedaży nie jest zatem uwarunkowane wcześniejszą kontrolą przeprowadzoną przez powiatową inspekcję sanitarną. Wystarczy zgłoszenie i wpis do rejestru.

Wniosek powinien zawierać, oprócz danych osobowych i numeru identyfikacyjnego w ewidencji gospodarstw rolnych, również określenie rodzaju i zakresu działalności, która ma być prowadzona w zakładzie, w tym rodzaju żywności, która ma być przedmiotem produkcji lub obrotu, oraz określenie lokalizacji zakładu lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (art. 64 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności). Dane te zamieszczane są w rejestrze zakładów (zob. art. 67 ust. 1). Zgodnie z tą procedurą polski rolnik, podobnie jak włoski<sup>29</sup>, jeszcze przed rozpoczęciem sprzedaży musi wiedzieć, w jakim miejscu, zakresie i formie będzie prowadził działalność oraz jakie produkty będą jej przedmiotem.

Na mocy decyzji właściwego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, jeżeli zakład zaprzestał działalności w zakresie produkcji lub obrotu żywnością lub materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, następuje wykreślenie z rejestru. Inną przyczyną wykreślenia z rejestru jest brak aktualizacji danych, do dokonania której zobowiązany jest (na podstawie art. 64 ust. 1a ustawy o bezpieczeństwie żywności) podmiot prowadzący dostawy bezpośrednie (w ciągu 30 dni od dnia powstania zmiany). Stwierdzenie przez organ kontrolny poważnych braków jest przyczyną cofnięcia lub zawieszenia zatwierdzenia zakładu, nie dotyczy zatem zakładów wytwarzających produkty przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej.

---

<sup>29</sup> Zob. A. Kapała, op. cit., s. 187.

Obszar prowadzenia dostaw bezpośrednich obejmuje teren województwa, w którym prowadzona jest produkcja pierwotna, oraz teren województw przyległych (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2007 r.)<sup>30</sup>.

Jeżeli chodzi o przepisy szczegółowe w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego<sup>31</sup>, jak już wspomniano, określono je w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>32</sup>. Reguluje ono wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy produkcji i przez produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej, a także wielkość, zakres i obszar produkcji tych produktów oraz wymagania weterynaryjne dla miejsc prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego (oraz rozporządzenie) posługuje się pojęciem sprzedaży bezpośredniej i odsyła do definicji zawartej w art. 1 ust. 3 lit. c)-e) rozporządzenia WE nr 853/2004.

Powyższa definicja dostaw bezpośrednich w części zawartej w lit. c) pokrywa się z omówioną wyżej definicją z rozporządzenia nr 852/2004. Rozporządzenie nr 853/2004 w lit. d) rozszerza to pojęcie w zakresie przedmiotowym o mięso z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, a w lit. e) w zakresie podmiotowym (tj. o myśliwych) oraz w zakresie przedmiotowym (tj. o zwierzynę łowną lub mięso zwierząt łownych). A zatem dostawy bezpośrednie w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 prowadzone są przez producenta rolnego lub myśliwego i mogą odbywać się bezpośrednio pomiędzy nim a konsumentem końcowym lub zakładem detalicznym bezpośrednio zaopatrującym konsumenta końcowego (np. lokalnym sklepem detalicznym lub lokalną restauracją, stołówką), który nie prowadzi dalszej odsprzedaży tych surowców innemu podmiotowi gospodarczemu, ale zaopatruje w nie konsumentów finalnych.

<sup>30</sup> Jeżeli działalność w ramach dostaw bezpośrednich jest prowadzona na terenie kilku powiatów, państwowy powiatowy inspektor sanitarny właściwy dla miejsca prowadzenia produkcji pierwotnej powiadamia państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych właściwych ze względu na prowadzenie dostaw bezpośrednich o wpisie do rejestru działalności w zakresie dostaw bezpośrednich (§ 4 ust. 2).

<sup>31</sup> Zob. definicję produktów pochodzenia zwierzęcego w załączniku I do rozporządzenia nr 853/2004, pkt 8.

<sup>32</sup> Dz. U. 2006, Nr 17, poz. 127 z późn. zm.

Przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 są surowce, małe ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym oraz małe ilości zwierzyny łownej lub mięsa zwierząt łownych. Szczegółowy wykaz produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczanych do sprzedaży bezpośredniej oraz wielkość ich produkcji, obszar i wymagania weterynaryjne dla miejsc prowadzenia sprzedaży bezpośredniej określone są w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.

Przedmiotem sprzedaży bezpośredniej w rozumieniu powyższego rozporządzenia są świeże, o cechach organoleptycznych charakterystycznych dla danego produktu (§ 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), nieprzetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone dla konsumentów końcowych. Ponadto „sprzedażą bezpośrednią mogą być objęte wyłącznie produkty własne, wyprodukowane przez podmiot prowadzący działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej” (§ 19). W grupie produktów pochodzenia zwierzęcego sprzedażą bezpośrednią nie objęto „mięsa czerwonego” (wołowe, wieprzowe, baranie, kozie, końskie) i przetworów mlecznych. Rozporządzenie określa ponadto szczegółowo wielkość produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (§ 3).

Z treści przepisów rozporządzenia wynika, że podmiotem uprawnionym do prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego jest nie tylko producent bezpośredni produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej i myśliwy, ale także zbieracze ślimaków, właściciele pasiek i rybacy, a ściślej, uprawnieni do rybactwa w rozumieniu przepisów o rybactwie śródlądowym lub wykonujący rybołówstwo morskie w rozumieniu przepisów o rybołówstwie.

Rozporządzenie z 2006 r. (w odróżnieniu od omawianego wyżej rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2007 r.) bardzo szczegółowo określa także formy, w jakich poszczególne produkty mogą być sprzedawane. Są one różnorodne i – podobnie jak we Włoszech – obejmują miejsca stałe przeznaczone do sprzedaży, w tym w gospodarstwie rolnym, na targowiskach, bezpośrednio do zakładów detalicznych, a także w formie obwoźnej ze specjalistycznych środków transportu. Obszar prowadzenia sprzedaży, tak jak w wypadku produktów pochodzenia roślinnego, ograniczony

jest do województwa, na obszarze którego jest prowadzona produkcja, lub do obszaru sąsiadujących z nim województw (§ 2 ust. 2).

O zamiarze rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej powyższych produktów należy powiadomić właściwego, ze względu na miejsce planowanej produkcji, powiatowego lekarza weterynarii, podając zakres i wielkość produkcji oraz rodzaje produktów pochodzenia zwierzęcego, które mają być produkowane w zakładzie, co najmniej na 30 dni przed rozpoczęciem tej działalności (§ 20).

Procedura rejestracji podmiotów oraz obowiązki podmiotów dotyczące powiadomienia lekarza weterynarii o zakresie, wielkości produkcji, rodzaju produktów, które mają być produkowane w zakładzie, zostały określone w art. 19-21 ustawy z 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. W wypadku budowy zakładu konieczne jest zatwierdzenie projektu technologicznego zakładu przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (art. 19 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego)<sup>33</sup>. Powiatowy lekarz weterynarii zatwierdza w drodze decyzji administracyjnej projekt technologiczny zakładu w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania w tej sprawie (art. 19 ust. 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego).

Po uzyskaniu decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt technologiczny i zakończeniu inwestycji należy złożyć pisemny wniosek do właściwego powiatowego lekarza weterynarii o wpis do rejestru zakładów. Powiatowy lekarz weterynarii na obszarze swojej właściwości wydaje decyzję administracyjną o wpisie do rejestru zakładów i nadaniu zakładowi weterynaryjnemu numeru identyfikacyjnego. Również w tym przypadku ustawodawca przewidział rejestrację, a zatem prościej od zatwierdzenia procedurę rozpoczęcia sprzedaży. Szczegółowe wymagania w zakresie treści wniosku określone są w art. 21 ustawy.

Prowadzenie sprzedaży bezpośredniej bez zarejestrowania zakładu zagrożone jest karą pieniężną, którą zgodnie z art. 27 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego wymierza w drodze decyzji administracyjnej powiatowy lekarz weterynarii<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Projekt technologiczny zakładu należy opracować zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 października 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt technologiczny zakładu, w którym ma być prowadzona działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 204, poz. 1477), a następnie przesłać wraz z wnioskiem o jego zatwierdzenie powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na planowane miejsce prowadzenia działalności.

<sup>34</sup> Wysokość kar za prowadzenie produkcji w zakładzie bez uzyskania wpisu do rejestru zakładów, według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 maja 2010 r.



Omawiane wyżej dwa rozporządzenia dotyczą nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego. Sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego, poddanych rozbiorowi lub przetworzeniu reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, wydane na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. Zgodnie z § 1 „rozporządzenie określa szczegółowe warunki pozwalające na uznanie działalności za działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, w tym zakres i obszar produkcji, a także wielkość dostaw produktów pochodzenia zwierzęcego do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego”.

Do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej odnosi się art. 1 ust. 5 lit. b (ii) rozporządzenia nr 853/2004, stanowiąc, że rozporządzenie nie ma zastosowania, jeżeli dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego realizowana jest wyłącznie do innych zakładów detalicznych oraz – zgodnie z prawem krajowym – stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Do kompetencji krajowego ustawodawcy należy zatem zdefiniowanie pojęcia działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Szczegółowe warunki uznawania działalności za marginalną, lokalną i ograniczoną, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 13 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

W myśl § 2 powyższego rozporządzenia za działalność marginalną, lokalną i ograniczoną uznaje się działalność polegającą na rozbiorze różnych gatunków świeżego mięsa, produkcji mięsa mielonego, surowych wyrobów lub produktów mięsnych, w tym gotowych posiłków (potraw) wyprodukowanych z mięsa, lub produkcję obrobionych lub przetworzonych produktów rybołówstwa, lub produkcję produktów mlecznych wyprodukowanych z mleka pozyskanego w gospodarstwie produkcji mleka, w którym jest prowadzona działalność w zakresie produkcji mleka surowego lub surowej śmietany, przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Zakres przedmiotowy obejmuje rodzaje mięs wymienione w poprzednio

---

w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. Nr 93, poz. 600), wynosi od 200 do 5000 zł. Przepis odnosi się zarówno do działalności w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, jak i działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

omawianym rozporządzeniu oraz dodatkowo czerwone mięso (poddane rozbiorowi, zmieleniu, przetworzeniu), a także przetwory mleczne.

Podobnie jak w przypadku sprzedaży nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, produkty wymienione w § 2 sprzedawane są konsumentowi końcowemu lub do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego. Rozporządzenie nie wprowadza limitu w odniesieniu do produkcji i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu produkcji konsumentowi końcowemu. Ograniczona ilościowo jest wielkość dostaw przedmiotowych produktów do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego<sup>35</sup>.

Jeżeli chodzi o miejsce produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego, jest ono ograniczone do obszaru jednego województwa lub obszaru sąsiadujących z tym województwem powiatów położonych na obszarze innych województw (§ 2 pkt 4). Wskazany obszar jest nieco mniejszy od obszaru określonego wyżej omówionymi rozporządzeniami, nie rozciąga się bowiem na całe sąsiednie województwo, a jedynie na powiaty graniczące z województwem, w którym znajduje się zakład produkujący przedmiotowe produkty.

Produkcja i sprzedaż produktów pochodzenia zwierzęcego w formie marginalnej, lokalnej i ograniczonej, podobnie jak sprzedaż bezpośrednia, wymaga rejestracji zakładu u właściwego powiatowego lekarza weterynarii, a w przypadku budowy zakładu wcześniejszego zatwierdzenia projektu technologicznego zakładu. Podmioty zamierzające prowadzić działalność marginalną, lokalną i ograniczoną powiadamiają powiatowego lekarza weterynarii właściwego ze względu na miejsce planowanej produkcji, zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004, o zakresie i wielkości produkcji oraz rodzajach produktów pochodzenia zwierzęcego, które mają być produkowane w zakładzie, co najmniej na 30 dni przed dniem rozpoczęcia prowadzenia tej działalności. Rozpoczęcie działalności jest możliwe po uzyskaniu od powiatowego lekarza weterynarii decyzji nadania zakładowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego. Rejestr zakładów prowadzących działalność lokalną, marginalną i ograniczoną prowadzi powiatowy lekarz weterynarii.

---

<sup>35</sup> W zależności od rodzaju mięsa wielkość ta określona jest do 0,5 tony tygodniowo w przypadku mięsa drobiowego, zwierząt dzikich i zwierząt łownych, do tony tygodniowo dla mięsa czerwonego i do 1,5 tony dla produktów mięsnych (§ 2 pkt 3). Najmniejsza wartość określona jest dla produktów mlecznych (do 0,3 tony tygodniowo).

Warto zauważyć, że również w przypadku prowadzenia tego rodzaju działalności ustawodawca przewidział rejestrację, a nie zatwierdzenie zakładu, zatem prostszą procedurę jej rozpoczęcia, nieuwarunkowaną wcześniejszą kontrolą organu nadzoru.

Powyższe rozporządzenie, umożliwiając producentowi rolnemu sprzedaż przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego bez konieczności zatwierdzenia zakładu przez powiatowego lekarza weterynarii, niewątpliwie ułatwia podjęcie tego rodzaju działalności. Jednak stosownie do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jej prowadzenie jest możliwe tylko w ramach działalności gospodarczej. Natomiast, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 71 u.o.p.d.f. dochody uzyskiwane ze sprzedaży przetworów mlecznych oraz zwierząt rzeźnych poddanych ubojowi i obróbce poubojowej (rozbiór, podział i klasyfikacja mięsa) są zwolnione z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Przepisy szczegółowe nie obejmują swoim zakresem przedmiotowym produktów przetworzonych pochodzenia roślinnego (np. chleba, ciasta, dżemu, soków), z wyjątkiem produktów w postaci suszonej lub kiszzonej. Wytwarzanie i sprzedaż tego rodzaju produktów przez zakłady niewymienione w art. 63 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności wymaga rejestracji i zatwierdzenia zakładu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Przepis ten wskazuje między innymi podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną, producentów win gronowych oraz gospodarstwa agroturystyczne. Tego rodzaju podmioty nie mają zatem obowiązku uzyskania zatwierdzenia zakładu. Jednak prowadzenie sprzedaży wymienionych produktów powoduje, o czym była mowa powyżej, obowiązek rejestracji działalności gospodarczej. Ponadto dochód z tego rodzaju działalności nie jest zwolniony z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Warto również poruszyć kwestię regulacji sprzedaży produktów o tradycyjnym charakterze. Włoski ustawodawca, jak wspomniano, zezwala na sprzedaż produktów zarówno w stanie naturalnym, jak i przetworzonym. Przedsiębiorca rolny, który wytwarza w swoim gospodarstwie produkty regionalne (w ramach normalnej praktyki rolnej), może je zatem sprzedawać bez dodatkowych ograniczeń. Co więcej, może sprzedawać również produkty nabyte, w tym te o tradycyjnym charakterze, których sam nie wytwarza, w ilości nieprzeważającej w stosunku do produktów z własnego gospodarstwa. Włoska ustawa o agroturystyce wprost wymienia „typowe produkty lokalne” jako te, które mogą być przedmiotem sprzedaży

w gospodarstwie agroturystycznym w ramach sprzedaży bezpośredniej (art. 10 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce<sup>36</sup>).

Ustawodawca zwraca w ten sposób uwagę na potrzebę wsparcia produkcji typowych i jakościowych. Intencja ta uwidacznia się również w art. 2 ustawy nr 96/2006, który do działalności agroturystycznej zalicza podawanie posiłków i napojów składających się w przeważającej mierze z własnych produktów i lokalnych produktów rolnych, łącznie z produktami alkoholowymi i spirytusowymi, z preferencją dla produktów typowych i oznaczonych jako DOP, IGP, DOC, DOCG lub zawartych na krajowej liście tradycyjnych produktów rolno-spożywczych<sup>37</sup>. Przepisy powyższe nie tylko umożliwiają sprzedaż produktów tradycyjnych. Ich preferencyjne podawanie w posiłkach jest warunkiem zakwalifikowania działalności sprzedaży posiłków do działalności agroturystycznej<sup>38</sup>.

Rodzaj produktów o charakterze tradycyjnym sprzedawanych w ramach sprzedaży lub dostaw bezpośrednich, lub działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej musi pokrywać się z zakresem przedmiotowym określonym przez trzy omawiane wyżej rozporządzenia. Brak możliwości sprzedaży w ramach reżimu rolnego przetworzonych produktów (poza winem) jednocześnie jednak uniemożliwia sprzedaż tego rodzaju produktów o charakterze tradycyjnym. Z kolei produkty pochodzenia roślinnego mogą być sprzedawane bezpośrednio tylko w stanie nieprzetworzonym, co wyklucza możliwość sprzedawania w tej formie wina. Natomiast sprzedaż produktów mięsnych i przetworów mlecznych o charakterze tradycyjnym możliwa jest w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

W odniesieniu do produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze, objętych sprzedażą bezpośrednią w ramach działalności lokalnej, marginalnej i ograniczonej, wprowadzone zostały przepisy szczególne w zakresie ich wytwarzania i sprzedaży<sup>39</sup>. W dostosowaniu do tej delegacji polska ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego ustanawia możliwość wprowadzania na rynek produktów pochodzenia zwierzęcego o tradycyj-

<sup>36</sup> Ustawa nr 96/2006 o agroturystyce (Legge 20 febbraio 2006, n. 96 „Disciplina dell’agriturismo”), „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r.

<sup>37</sup> A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 196.

<sup>38</sup> Zob. szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

<sup>39</sup> Przyjęcie krajowych środków, które mają na celu umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, zostało przewidziane w art. 10 ust. 4 lit. a) rozporządzenia WE nr 853/2004.

nym charakterze, jeżeli przy ich produkcji spełnione zostały wymagania weterynaryjne określone w przepisach wykonawczych (art. 14 tejże ustawy).

Na podstawie powyższego artykułu zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze<sup>40</sup>. Rozporządzenie określa wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy produkcji redykołki, oscypka, bryndzy podhalańskiej w zakładach zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych (§ 1)<sup>41</sup>. Rozporządzenie zezwala na odstępstwa od wymagań określonych w rozporządzeniu nr 852/2004 pod warunkiem spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>42</sup>. Wytwórcy innych produktów, jeżeli chcą wprowadzać do obrotu wytwarzane produkty tradycyjne czy regionalne, muszą spełnić wymagania przepisów ogólnie obowiązujących prawa żywnościowego przewidzianych dla zakładów produkcyjnych.

Przedstawiając syntetycznie regulację trzech powyższych rozporządzeń, można stwierdzić, że dostawy bezpośrednie i sprzedaż bezpośrednia polegają na dostarczaniu małych ilości środka spożywczego bezpośrednio konsumentowi finalnemu lub do handlu detalicznego zaopatrującego konsumentów finalnych. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, dostawy bezpośrednie mogą obejmować produkty produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego (zboża, owoce, warzywa, grzyby i zioła uprawne), pochodzące wyłącznie z własnych upraw oraz osobiście zbierane zioła i runo leśne, a także środki spożywcze w postaci suszonej lub kiszzonej, pod warunkiem że pochodzą z wyżej wymienionych surowców. Podmiotem realizującym dostawy może być producent produkcji pierwotnej lub zbieracz runa leśnego. Sprzedaż bezpośrednia może obejmować produkty produkcji pierwotnej pochodzenia zwierzęcego (drób, zajęczaki, zwierzęta łowne, produkty rybołówstwa, żywe ślimaki lądowe, mleko surowe i surową śmietanę, jaja konsumpcyjne i produkty pszczele). Podmiotem realizującym sprzedaż

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 910.

<sup>41</sup> „Za regiony o szczególnych ograniczeniach geograficznych uważa się obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu górskiego oraz typu ze specyficznymi utrudnieniami, określone zgodnie z przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich” (§ 2 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze).

<sup>42</sup> Szczegółowe omówienie tych i innych warunków higieniczno-sanitarnych przy produkcji i sprzedaży w ramach sprzedaży bezpośredniej wymaga odrębnego opracowania.

bezpośrednią może być producent produkcji pierwotnej, myśliwy i rybak. Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego w stanie przetworzonym może być prowadzona w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Nadzór nad żywnością pochodzenia roślinnego sprawuje Państwowa Inspekcja Sanitarna podlegająca Ministerstwu Zdrowia, a nadzór nad żywnością pochodzenia zwierzęcego prowadzi Państwowa Inspekcja Weterynaryjna podlegająca Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

4. Jak widać z przeprowadzonych rozważań, usystematyzowanie regulacji prawnej sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych wymaga analizy licznych aktów prawnych krajowych i unijnych. Różnorodność i rozproszenie regulacji prawnej nie ułatwia rolnikom podejmowania i prowadzenia tego rodzaju działalności. Dla porównania, włoski ustawodawca unormował sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych (poza aspektami higieniczno-sanitarnymi) w jednym przepisie – w art. 4 dekretu nr 228/2001. Ponadto jedna kompleksowa definicja działalności rolniczej określona we włoskim kodeksie cywilnym i obowiązująca w innych gałęziach prawa, w której komercjalizacja produktów rolnych wprost jest wymieniona jako jedna z form działalności rolniczej powiązanej wykonywanej przez przedsiębiorcę rolnego, niewątpliwie zwiększa przejrzystość włoskiej regulacji.

W przypadku polskiej regulacji trudności interpretacyjne nie wynikają jedynie z różnorodności aktów prawnych, ale dotyczą także takiego podstawowego pojęcia prawa rolnego, jak działalność rolnicza i umiejscowienia w jej ramach sprzedaży produktów rolnych. Brak precyzji, spójności i kompleksowości można zarzucić przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych definiującym działalność rolniczą. Nie obejmują one poprodukcyjnych etapów tej działalności, czyli obróbki, przetwarzania ani sprzedaży, przez co rodzą wątpliwości, czy sprzedaż w ogóle jest działalnością rolniczą, a jeżeli jest, to w jakim zakresie przedmiotowym. Założenie, że w ramach rolnego reżimu dopuszczalna jest sprzedaż produktów w stanie pierwotnym, nie daje pewności, czy i w jakim stopniu mogą one zostać poddane wcześniejszej obróbce (myciu, krojeniu, pakowaniu itp.). Nie jest jasne, czy każda czynność obróbki, tak jak przetwarzanie (poza winem), jest działalnością gospodarczą. Tych dwóch rodzajów działalności nie można przecież ze sobą utożsamiać<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Obróbka produktu rolnego różni się od przetwarzania tym, że w pierwszym wypadku dobro zachowuje swoje własne istotne cechy, choć jest przedmiotem manipulacji (np. mycie lub

Niespójność dotyczy działalności wyrobu wina, która jest ujęta tylko w jednej z wymienionych definicji działalności rolniczej – w art. 3 u.s.d.g. Brak koherentności w tej samej kwestii występuje również w ramach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. między art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f. a art. 20 pkt 1 a) u.p.d.o.f.). Zakres przedmiotowy produktów, które mogą być przedmiotem sprzedaży bezpośredniej, określony przez omawiane rozporządzenia różni się od zakresu wyodrębnionego z u.s.d.g. i u.p.d.o.f. Chodzi zwłaszcza o runo leśne oraz surowce rolne w postaci kiszonych lub suszonych, których sprzedaż, w rozumieniu przepisów szczegółowych, może być prowadzona w ramach dostaw bezpośrednich, ale wedle wspomnianych ustaw wymaga rejestracji działalności gospodarczej. Z kolei wino nie zostało ujęte przez omawiane rozporządzenia, chociaż jest produktem działalności rolniczej. Wymowne jest także nieobjęcie przepisami szczegółowymi w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych pochodzenia roślinnego.

Podejście ustawodawcy do kwestii wytwarzania i sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych wywołuje najczęściej wątpliwości. Umożliwia on, z jednej strony, sprzedaż bezpośrednią produktów przetworzonych pochodzenia zwierzęcego w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej oraz dostawy bezpośrednio runa leśnego i surowców rolnych w postaci kiszonych i suszonych. Z drugiej strony, z jej prowadzeniem wiąże się obowiązek rejestracji działalności gospodarczej, który *de facto* wyklucza jej „uboczną” naturę względem działalności rolniczej. Biorąc pod uwagę koszty związane z rejestracją i prowadzeniem działalności gospodarczej, jej opłacalność może być wątpliwa, zwłaszcza dla małych gospodarstw rolnych. Konieczność zakładania działalności gospodarczej przy sprzedaży niewielkich ilości własnych przetworzonych produktów nieobjętych wyjątkami w zakresie ustaw prawa gospodarczego i podatkowego jest niewątpliwie problemem stanowiącym barierę dla rolników w podejmowaniu i prowadzeniu tej aktywności.

Polska regulacja powoduje niekorzystne skutki również w zakresie działalności agroturystycznej, w ramach której nie można sprzedawać posiłków składających się z przetworzonych produktów rolnych pochodzących z własnych upraw, chowu lub hodowli. Pozbawia się w ten sposób agroturystykę jednej z jej podstawowych atrakcji: zapoznawania klientów

---

krojenie owoców w celu ich sprzedaży), natomiast przetwarzanie polega na stworzeniu produktu żywnościowego na bazie surowca naturalnego (np. przetworzenie owoców na dżem, ziarna na mąkę i ewentualnie na ciasto lub chleb), zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 192.

z wiejskimi produktami wytwarzanymi w tradycyjny i nierzadko ekologiczny sposób. Wyłania się tu kolejna niespójność przepisów, które z jednej strony zwalniają agroturystykę i sprzedaż posiłków z podlegania przepisom u.s.d.g., a z drugiej uniemożliwiają oferowania w ramach tych posiłków własnych produktów rolnych w stanie przetworzonym (art. 3 u.s.d.g.). Warto dodać, że wprowadzenie, wzorem włoskiej regulacji, obowiązku podawania gościom posiłków składających się z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa stanowiłoby istotny warunek powiązania agroturystyki z podstawową działalnością rolniczą. Warunek powiązania zapewniłby, że w gospodarstwie rolnym faktycznie prowadzona byłaby działalność rolnicza, a agroturystyka nie byłaby jedynym rodzajem działalności prowadzonej przez rolnika korzystającym w sposób nieuzasadniony z przywilejów podatkowych i w zakresie rejestracji działalności gospodarczej.

Negatywne skutki braku możliwości sprzedaży produktów w stanie przetworzonym wynikają także dla rozwoju produkcji produktów o tradycyjnym charakterze. Polski ustawodawca, w przeciwieństwie do włoskiego, nie propaguje rozwoju produkcji tradycyjnej prowadzonej w gospodarstwach rolnych w zakresie przetworzonych produktów pochodzenia roślinnego, uniemożliwiając ich bezpośrednią sprzedaż. W ramach działalności gospodarczej bezpośrednio mogą być bowiem sprzedawane tylko te produkty tradycyjne, które należą do zakresu przedmiotowego określonego w omawianych trzech rozporządzeniach (wykluczone są np. wino, przetwory owocowe, wyroby mączne).

Obowiązek rejestrowania działalności gospodarczej przy sprzedaży produktów w stanie przetworzonym oraz przyznanie zwolnienia z opodatkowania dochodom uzyskiwanym ze sprzedaży jedynie wybranych produktów (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 u.o.p.d.f.) rodzi pytanie co do zasadności takich obustrzeń. Jeżeli ich uzasadnieniem jest niedopuszczenie do nieuczciwej konkurencji poprzez niewspieranie takiej samej działalności, jaką prowadzą podmioty gospodarcze nieobjęte przywilejami podatkowymi, lub w zakresie rejestracji działalności gospodarczej, za wzór można by przyjąć rozwiązanie włoskie, które inaczej uregulowało tę kwestię. Zezwoliło ono na sprzedaż produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie zarówno w stanie naturalnym, jak i przetworzonym pod warunkiem, że przetwarzanie odbywa się przy wykorzystaniu w przeważającej mierze środków i wyposażenia gospodarstwa rolnego, stosowanych do podstawowej działalności rolniczej. Takie sformułowanie ogranicza możliwość przeistoczenia się gospodarstwa rolnego w zakład przetwórczy



działający pod szyldem gospodarstwa. Ponadto dla uniknięcia wątpliwości, jakie czynności obróbki kwalifikują się jako powiązana działalność rolnicza, włoskie przepisy wyraźnie wymieniają dobra, które są rezultatem działalności kwalifikowanej jako działalność rolnicza powiązana<sup>44</sup>.

Co więcej, włoski ustawodawca zezwolił na sprzedaż produktów nabytych, uwzględniając okoliczność, że jeden producent nie zawsze jest w stanie zapewnić wystarczająco zróżnicowanej oferty, aby zainteresować klienta<sup>45</sup>. Między innymi z tego powodu art. 4 dekretu nr 228/2001 wprost umożliwia prowadzenie sprzedaży w formie zrzeszonej, co nie tylko zwiększa możliwość różnicowania oferty sprzedaży, ale także sprzyja lepszej organizacji. Wspólnymi siłami można bowiem zaangażować więcej środków finansowych i ludzi do stworzenia i prowadzenia sklepu. Sam rolnik może natomiast liczyć tylko na siebie i członków rodziny.

Na tle włoskiej regulacji nasuwa się pytanie, w jakim stopniu konieczne jest tak szczegółowe określanie w obowiązujących polskich przepisach rodzajów produktów i ich limitów ilościowych dla wytwarzania sprzedaży lub dostaw bezpośrednich. Przestrzeganie rocznych limitów określonych liczbowo dla każdego rodzaju produktu wydaje się trudne do zrealizowania i skontrolowania.

Warto zwrócić uwagę, że kwestię określenia limitów działalności sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych przewidzieli autorzy cytowanej w artykule propozycji nowelizacji u.p.d.o.f. i u.s.d.g. Projekt zakładał wprowadzenie do art. 3 u.s.d.g. kryterium podmiotowego, zgodnie z którym jedynie rolnik lub domownik mogli osobiście przetwarzać produkty. Kryterium przedmiotowe dotyczyło produktów roślinnych lub zwierzęcych wytworzonych w gospodarstwie rolnika i przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy. Kolejne kryterium odnosiło się do charakteru sprzedaży, która miała być uboczna w stosunku do działalności wytwórczej w rolnictwie. To ostatnie pojęcie nie zostało dalej wyjaśnione.

Parametrem pomocnym w ocenie ubocznego charakteru mogła być propozycja limitu przychodów, określona dla celów podatkowych. Projekt zmiany u.p.d.o.f. przewidywał zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym przychodów ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu,

<sup>44</sup> Zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 191, przyp. 36.

<sup>45</sup> Sprzedaż produktów niewytworzonych w gospodarstwie rolnym staje się działalnością handlową, jeżeli kwota dochodów z niej pochodzących w ciągu poprzedniego roku solarnego będzie wyższa niż 160 000 euro dla przedsiębiorców indywidualnych i wyższa niż 4 miliony euro dla spółek (art. 4 ust. 8 dekretu 228/2001). Zob. szerzej, A. Kapała, *Sprzedaż produktów...*, s. 190.

dokonywanej w niewielkich ilościach. Zwolnienie miało przysługiwać w przypadku, gdy przetwarzanie było dokonywane w sposób inny niż przemysłowy, a roczny przychód ze sprzedaży nie przekroczył 50 tys. zł. Nadwyżka ponad ten limit byłaby opodatkowana jako przychód z tak zwanych innych źródeł. Takie rozwiązanie byłoby z jednej strony korzystne dla rolnika, który mógłby legalnie wytwarzać i sprzedawać niewielkie ilości produktów; z drugiej – dzięki ewidencji sprzedaży, która w obecnym stanie prawnym często jest nieujawniana, budżet państwa byłby zasilany nadwyżkami uzyskanymi z opodatkowania dochodów ponad limit 50 tys. zł przychodu rocznie.

Polska regulacja jest bardziej rygorystyczna od włoskiej w zakresie określenia obszaru i form prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Ta druga umożliwia sprzedaż na całym terytorium Włoch, także w formie sprzedaży przez Internet, natomiast ta pierwsza zezwala na sprzedaż tylko na obszarze województwa, które zamieszkuje rolnik, oraz województw sąsiednich lub sąsiednich powiatów (w przypadku działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej), bez możliwości prowadzenia sprzedaży wysyłkowej. Ograniczenie terytorialne prowadzenia sprzedaży bezpośredniej jest w tym wypadku uzasadnione potrzebą zachowania świeżości produktów. Nie wydaje się też niekorzystne ze względów ekonomicznych – przynajmniej w przypadku sprzedaży obwoźnej – w której, jak zauważa się w literaturze ekonomicznej, można osiągnąć sukces między innymi pod warunkiem prowadzenia jej na stosunkowo ograniczonym obszarze, na którym pozyskuje się stałych klientów<sup>46</sup>.

Jeżeli chodzi o procedurę rozpoczęcia sprzedaży bezpośredniej, polska regulacja, podobnie jak włoska, przewiduje jej uławną formę w porównaniu z obowiązującą inne zakłady prowadzące sprzedaż środków spożywczych. Jednak we Włoszech procedura rozpoczęcia ogranicza się w zasadzie do prywatnoprawnego instrumentu zgłoszenia gospodarstwa rolnego do gminy (i upływu 30 dni w przypadku sprzedaży obwoźnej). W Polsce warunkiem podjęcia działalności sprzedaży jest nie tylko zgłoszenie gospodarstwa rolnego do celu rejestracji w rejestrze zakładów prowadzących produkcję i sprzedaż bezpośrednią, ale również uzyskanie decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru. Ponadto zgłoszenie konieczne jest bez względu na formę i miejsce prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Natomiast według włoskiego prawa dla sprzedaży detalicznej prowadzonej na powierzchni otwartej w obrębie gospodarstwa rolnego lub na innych ob-

<sup>46</sup> S. Cieśla, *Sprzedaż bezpośrednia jako kanał dystrybucji gospodarstw rolnych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 1999, z. 2, s. 6.

szarach prywatnych pozostających we władaniu przedsiębiorców rolnych zgłoszenie nie jest przewidziane.

Jak widać, sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych w Polsce jest ograniczona pod względem przedmiotowym, ilościowym i obszarowym. Trzeba jednak przyznać, że umożliwienie rolnikowi samodzielnego, bez udziału pośredników, organizowania sprzedaży produktów rolnych wytworzonych we własnym gospodarstwie, przy niewielkich obciążeniach formalnoprawnych w zakresie procedury rozpoczęcia, sprzyja wzmocnieniu jego pozycji w łańcuchu dostaw żywności. Regulacja prawna wymaga jednak udoskonalenia w kierunku lepszego wsparcia omawianej działalności poprzez eliminację wskazanych barier, poprawienie przejrzystości i spójności przepisów. Konieczne jest zwłaszcza sformułowanie pojemnej definicji działalności rolniczej, obejmującej sprzedaż produktów w stanie naturalnym i przetworzonym (przy jednoczesnym zastosowaniu odpowiednich kryteriów i limitów). Ta ostatnia kwestia była już przedmiotem projektu nowelizacji u.p.d.o.f. i u.s.d.g, który jednak nie został uchwalony.

## **DIRECT SALES OF AGRICULTURAL PRODUCTS – LEGAL COMPARATIVE ASPECTS**

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

This paper is an attempt to evaluate the Polish legal regulations on direct sales of agricultural products, by examining their systemic consistency and the influence they have on the undertaking and running of that activity. These concerns determine the position of a farmer in the food supply chain. Based on a comparative analysis of the Polish and Italian legal regulations on direct sales of food, the paper ends with a critical assessment of Polish law and identifies the legal barriers that impede the management and development of direct sales, also in the area of agrotourism. The main obstacles seem to be the impossibility of production and sales in the rural regime of processed products and the inconsistency, diversity and dispersion of the relevant legal provisions

## **LA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI: ASPETTI GIURIDICO-COMPARATIVI**

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

L'articolo cerca di valutare la regolazione giuridica polacca della vendita diretta sotto l'ottica della sua coerenza sistematica ed anche come fattore che influenza l'avvio e l'esercizio di tale attività di vendita, e quindi determina la posizione dell'agricoltore nella catena

alimentare. Al fine di raggiungere l'obiettivo così prefissato è stata svolta l'analisi giuridica comparativa delle norme polacche e italiane relative alla vendita diretta.

La conclusione contiene una valutazione critica della regolazione polacca, l'identificazione degli ostacoli giuridici nell'esercizio e nello sviluppo della vendita diretta, anche nell'ambito dell'attività agrituristica. I principali impedimenti sono la mancante possibilità di produzione e vendita nei limiti del regime agricolo dei prodotti trasformati, l'incongruenza nonché la diversità e la dispersione delle norme che regolano la problematica in questione.