koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych[17]).

4. Konkluzja

Projekt zawiera postanowienia objęte prawem UE.

Artykuł 6 projektu jest niezgodny z art. 1 rozporządzenia 852/2004 i art. 1 rozporządzenia 853/2004.

Artykuł 8 projektu jest niezgodny z art. 6 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 w związku z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 853/2004.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 5 projektu jest niezgodny z art. 38 rozporządzenia 1169/2011.

Projekt ustawy należy uznać za projekt przyznania pomocy. W konsekwencji konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej, której pierwszym krajowym elementem jest zaopiniowanie projektu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w trybie art. 12 w zw. z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Projekt podlega notyfikacji zgodnie z wymogami dyrektywy 2015/1535. Notyfikacja Komisji odbywa się za pośrednictwem Ministra Gospodarki, który jest koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (zob. § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych).

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

[17] Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

projektu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w trybie art. 12 w zw. z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[15].

3.6 Z uwagi na treść proponowanych zmian należy uwzględnić obowiązki notyfikacyjne wynikające z dyrektywy 2015/1535. Dyrektywa 2015/1535 ma na celu wspieranie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Służy temu procedura notyfikacyjna umożliwiającą zapewnienie przejrzystości w zakresie krajowych inicjatyw dotyczących wprowadzania norm i przepisów technicznych. Państwa członkowskie zobowiązane są niezwłocznie przekazać Komisji Europejskiej wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej (art. 5 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2015/1535). Pojęcie „projekt przepisów technicznych" oznacza tekst specyfikacji technicznej lub innego wymogu bądź zasady dotyczącej usług, włącznie z przepisami administracyjnymi, opracowany w celu ustanowienia ich lub doprowadzenia do ich ustanowienia jako przepisów technicznych, a który znajduje się na etapie przygotowania, na którym mogą zostać wprowadzone zasadnicze zmiany. Pojęcie „specyfikacja techniczna" oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności. Termin „specyfikacja techniczna" obejmuje także metody produkcji oraz przetwórstwa stosowane w stosunku do produktów rolnych.

Obowiązek notyfikacyjny ma na celu umożliwienie Komisji i innym państwom członkowskim UE wyrażenie opinii, czy projektowany przepis może utrudnić handel lub, w stosunku do zasad dotyczących usług, swobodę przepływu usług lub swobodę przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług (art. 5 ust. 1 akapit szósty dyrektywy). Obowiązek notyfikacyjny połączony jest z obowiązkiem państwa odroczenia przyjęcia projektu przepisu technicznego. Okres wstrzymania może być różny, jednak zasadniczo nie może być krótszy niż trzy miesiące (art. 6 dyrektywy 2015/1535). Naruszenie obowiązku notyfikacyjnego, niezależnie od zgodności projektowanych przepisów z prawem UE, samo w sobie stanowi naruszenie prawa UE. Konsekwencją takiego naruszenia, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości[16], jest brak możliwości zastosowania przyjętych przepisów krajowych.

Z uwagi na treść projektu konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej zgodnie z wymogami dyrektywy 2015/1535. Notyfikacja Komisji odbywa się za pośrednictwem Ministra Gospodarki, który jest

---

[15] Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zmianami.

[16] Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International przeciwko Signalson i Securitel, Zb. Orz. 1996 I-02201.

innych państw członkowskich, a także mogą ułatwić beneficjentom wejście na rynek innego państwa[13]. Co więcej, nawet pomoc o stosunkowo niewielkim znaczeniu może zostać uznana za wpływającą na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli w sektorze, w którym działają przedsiębiorstwa beneficjenci, istnieje silna konkurencja. Jeżeli korzyść jest ograniczona, konkurencja jest zakłócona w sposób ograniczony, niemniej jednak pozostaje ona zakłócona, natomiast zakaz przewidziany w art. 107 TfUE znajduje zastosowanie do wszelkiej pomocy, która zakłóca konkurencję lub stwarza ryzyko zakłócenia konkurencji, bez względu na to jaka jest jej kwota w zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi[14]. W świetle przytoczonego orzecznictwa należy uznać, że istnieje prawdopodobieństwo stwierdzenia istnienia również dwóch ostatnich z przesłanek konstytuujących pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TfUE. Podsumowując należy stwierdzić, że art. 9 projektu ustawy może zostać uznany za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE.

Wobec powyższego należy rozważyć, czy projektowana pomoc może potencjalnie zostać uznana za dopuszczalną jako pomoc *de minimis* zgodnie z rozporządzeniem 1407/2013 lub 1408/2013. Należy przy tym zaznaczyć, że rozporządzenie 1408/2013 znajduje zastosowanie jedynie do pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych (art. 1 ust. 1 rozporządzenia 1408/2013). Oznacza to, że przetwórstwo żywności nie mieści się w sferze objętej rozporządzeniem 1408/2013, jest natomiast objęte zakresem stosowania rozporządzenia 1407/2013.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1407/2013, zwolnione z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TfUE są środki pomocowe, które spełniają warunki określone w przedmiotowym rozporządzeniu. W szczególności, zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia 1407/2013, całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych (100 000 EUR w przypadku przedsiębiorstwa prowadzącego działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów). Program pomocowy powinien jednak w takim przypadku określać pomoc jako *de minimis* oraz zawierać wyraźne odniesienie do rozporządzenia 1407/2013. Z uwagi na brak stosownego odniesienia projekt ustawy nie może zostać uznany za objętą rozporządzeniem pomoc *de minimis*.

W związku z powyższym projekt ustawy należy uznać za projekt przyznania pomocy. W konsekwencji konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej, której pierwszym krajowym elementem jest zaopiniowanie

---

[13] Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2009 II-02777, pkt 153.

[14] Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2009 II-02777, pkt. 154-155.

byłby należny zgodnie z regulacją ogólną[9]. Wobec powyższego należy uznać, że wyłączenie wskazanej w art. 9 projektu działalności spod zakresu stosowania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych może zostać poczytane za pomoc publiczną.

Kolejną cechą wymaganą dla stwierdzenia, że środek ma charter pomocy publicznej, jest jego selektywność. Środek jest selektywny, jeżeli w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów" w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy państwa korzyści wynikające ze środka o ogólnym charakterze, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów[10]. Okoliczność, że ilość przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania przedmiotowego środka, jest bardzo znacząca, czy też że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza jednak, by podać w wątpliwość selektywny charakter tego środka, a zatem, by wykluczyć jego kwalifikację jako pomocy państwa. W wypadku gdy rozpatrywany środek podlega obiektywnym kryteriom stosowania horyzontalnego, okoliczność ta również nie podważa jego selektywnego charakteru, gdyż umożliwia ona jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, a nie pomoc indywidualną[11]. Proponowane w projekcie wyłączenie określonych rodzajów działalności ma charakter selektywny, dotyczy bowiem jedynie konkretnego rodzaju działalności prowadzonej przez osoby fizyczne spełniające wskazane w projekcie warunki.

W odniesieniu do trzeciej i czwartej przesłanki uznania środka za pomoc w rozumieniu art. 107 TfUE, wymagają one, aby dany środek (3) zakłócał lub groził zakłóceniem konkurencji a także (4) wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W orzecznictwie przyjmuje się, że dla stwierdzenia istnienia tych przesłanek nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie konkurencji[12]. Jednocześnie nie jest konieczne, by przedsiębiorstwa beneficjenci uczestniczyły same w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Przyznane im korzyści mogą bowiem utrudniać wejście na rynek wewnętrzny danego państwa przedsiębiorcom z

---

[9] Wyrok Sądu z 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 RENV *British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, dotychczas nieopublikowany, pkt 46; wyrok Trybunału z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-6/12 *P Oy*, dotychczas nieopublikowany, pkt 18.

[10] Wyrok Trybunału (wielka izba) z 15 listopada 2011 r. w sprawach *Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Zb. Orz. 2011 I-11113, pkt. 73-75.

[11] Wyrok Trybunału z 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, Zb. Orz. 2011 I-07671, pkt 50.

[12] Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2009 II-02777, pkt 152.

konieczne jest oznaczenie ilości składnika wykorzystanego do wytworzenia lub przygotowania danego środka spożywczego (art. 22 rozporządzenia 1169/2011). Jednocześnie rozporządzenie 1169/2011 określa dopuszczalne odstępstwa od tych obowiązków. W odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególny sposób rozporządzeniem 1169/2011 państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo UE (art. 38 rozporządzenia 1169/2011). Wobec powyższego art. 4 ust. 1 pkt 5 projektu, nakładający obowiązek podania przybliżonego składu produktu, należy uznać za niezgodny ze wskazanymi przepisami rozporządzenia, ponieważ zmierza on do uregulowania kwestii już objętej regulacją w rozporządzeniu 1169/2011.

3.5 Artykuł 9 projektu zmierza do znowelizowania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przez poszerzenie zakresu pojęcia „działalność rolnicza" o przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych, przy czym przychód ze sprzedaży bezpośredniej nie może przekroczyć 75 000 złotych w roku rozliczeniowym. Zgodnie z art. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jej przepisów nie stosuje się do m.in. przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. W konsekwencji, proponowana nowelizacja prowadzi do wyłączenia stosowania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim prowadzą one działalność polegającą na przetwarzaniu i sprzedaży produktów rolnych. W związku z powyższym należy dokonać oceny proponowanego rozwiązania pod kątem zgodności z przepisami prawa UE dotyczącymi pomocy publicznej.

W myśl art. 107 ust. 1 TfUE, niezgodna z rynkiem wewnętrznym jest wszelka pomoc (1) przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która (2) sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i przez to (3) zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji a także (4) wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał, TS), pojęcie pomocy jest bardziej ogólne niż pojęcie subwencji. Obejmuje ono nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak same subwencje, ale również interwencje, które w różnych formach zmniejszają obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, i które przez to – mimo że nie są subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa – mają taki sam charakter i identyczne skutki. Instrument, poprzez który władze publiczne przyznają niektórym przedsiębiorstwom zwolnienie podatkowe, które stawia jego beneficjentów w lepszej sytuacji finansowej niż innych podatników, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. Podobnie pomoc państwa może stanowić działanie polegające na przyznaniu niektórym przedsiębiorstwom obniżenia podatku lub odroczenia płatności podatku, który

niezgodny ze wskazanymi rozporządzeniami artykuł 6 projektu, który w istocie zmierza do wyłączenia w określonym zakresie obowiązku spełnienia przez producentów wymogów określonych w obu rozporządzeniach. Ewentualne odstępstwa w zakresie rozporządzenia 852/2004 powinny zostać przeprowadzone zgodnie z procedurą określoną w art. 13 tego rozporządzenia.

Ponadto, artykuł 8 projektu zmierza do poszerzenia katalogu zakładów produkujących lub przetwarzających żywność, których zatwierdzenie nie jest wymagane, o podmioty dokonujące sprzedaży żywności przez rolników. Zgodnie z art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, zatwierdzenie zakładów odbywa się w trybie i na zasadach określonych m.in. w rozporządzeniu 852/2004. Rozporządzenie 852/2004 wymaga, aby podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze zapewniły, że zakłady są zatwierdzone przez właściwy organ. Wymóg ten obowiązuje jedynie te podmioty, wobec których zatwierdzenie jest wymagane na podstawie (1) prawa krajowego państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się przedsiębiorstwo, (2) rozporządzenia 853/2004 lub (3) decyzji przyjętej przez Komisję (art. 6 ust. 3 rozporządzenia 852/2004). Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia 853/2004 przewiduje, że – bez uszczerbku dla art. 6 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 – zakłady poddające obróbce produkty pochodzenia zwierzęcego, dla których wymogi ustanawia załącznik III rozporządzenia 853/2004, nie mogą podejmować działalności do czasu uzyskania zatwierdzenia właściwego organu. Wobec powyższego, zwolnienie z obowiązku zatwierdzenia wszystkich rolników objętych projektem jest niezgodne ze wskazanymi przepisami rozporządzeń 852/2004 i 853/2004.

Rozważając możliwość wprowadzenia dostosowań na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia 853/2004 należy podkreślić, że, po pierwsze, wprowadzane zmiany mogą dotyczyć tylko – odpowiednio – załącznika II do rozporządzenia 852/2004 i załącznika III do rozporządzenia 853/2004, a po drugie – muszą one zostać przeprowadzone zgodnie z procedurą określoną w tych artykułach.

3.4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 określa ogólne zasady, wymogi i zakresy odpowiedzialności dotyczące informacji na temat żywności, a w szczególności etykietowania żywności. Ma ono zastosowanie do podmiotów działających na rynku spożywczym na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, na których ich działania dotyczą przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. Każdemu środkowi spożywczemu przeznaczonemu do dostarczenia konsumentowi finalnemu lub do zakładów żywienia zbiorowego muszą towarzyszyć informacje na temat żywności zgodnie z omawianym rozporządzeniem (art. 6 rozporządzenia 1169/2011), w tym informacje dotyczące nazwy żywności i jej składu, ze wskazaniem składników powodujące alergie lub reakcje nietolerancji. Rozporządzenie określa także, w jakiej kolejności należy umieścić składniki w wykazie (art. 18 rozporządzenia 1169/2011) i w jakich okolicznościach

pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu, rozporządzenie 853/2004 znajduje do niej zastosowanie. Zakres opiniowanego projektu nie jest ograniczony do sprzedaży konsumentowi końcowemu. Ograniczenia takiego nie zawiera żaden przepis projektu, a jak wynika z projektowanego brzmienia art. 2 ust. 2a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, sprzedaż mieszcząca się w ramach działalności rolniczej obejmuje zarówno sprzedaż na rzecz konsumenta końcowego, jak i na rzecz lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego (art. 9 pkt 1 projektu). Wobec powyższego opiniowany projekt nie jest objęty powyższym wyłączeniem.

Zgodnie z art. 1 ust. 5 b ii rozporządzenia 853/2004, w drodze wyjątku, działalność polegająca na dostawach żywności pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu nie jest jednak objęta rozporządzeniem 853/2004, jeżeli dostawa realizowana jest wyłącznie do innych zakładów detalicznych oraz, zgodnie z prawem krajowym, stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Zgodnie z motywem (13) preambuły do rozporządzenia 853/2004, dostawa taka powinna zatem stanowić małą część całej działalności zakładu; zakłady zaopatrywane powinny znajdować się w jego bezpośrednim sąsiedztwie; a dostawa powinna dotyczyć jedynie niektórych rodzajów produktów lub zakładów. Opiniowany projekt nie zawiera tego rodzaju ograniczeń. W szczególności należy podkreślić, że w istocie nie przewiduje on żadnych ograniczeń terytorialnych w odniesieniu do sprzedaży, a także dopuszcza sprzedaż wysyłkową. W związku z tym opiniowany projekt nie jest objęty powyższym wyłączeniem.

Artykuł 10 ust. 3 rozporządzenia 853/2004 przewiduje, że państwa członkowskie mogą przyjąć krajowe środki dostosowujące wymogi ustanowione w załączniku III (tj. „wymogi szczególne") do tego rozporządzenia, zasadniczo w celu (1) umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności lub (2) wyjścia naprzeciw potrzebom przedsiębiorstw spożywczych zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych. W innych przypadkach, mogą one mieć zastosowanie wyłącznie do konstrukcji, rozplanowania i wyposażenia zakładów. Przyjęcie przedmiotowych dostosowań wymaga dochowania wymogów proceduralnych określonych w art. 10 ust. 4-7 rozporządzenia 853/2004 polegających na powiadomieniu przez zainteresowane państwo członkowskie pozostałych państw członkowskich i Komisji Europejskiej, przy czym przedmiotowe środki mogą zostać przyjęte, jeżeli zostaną zaakceptowane przez Komisję Europejską, lub jeżeli w określonym terminie Komisja Europejska nie powiadomiła państwa członkowskiego, że otrzymała pisemne uwagi ze strony innych państw członkowskich lub że zamierza zaproponować przyjęcie decyzji.

3.3 W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że projekt ustawy podlega ocenie pod kątem zgodności z rozporządzeniami 852/2004 i 853/2004. W odniesieniu do konkretnych postanowień projektu, należy uznać za

852/2004. Podobnie jak w przypadku rozporządzenia 852/2004, również rozporządzenie 853/2004 zawiera przepisy umożliwiające w pewnym stopniu elastyczne podejście do określonych w nim wymogów (odstępstwa, zwolnienia, dostosowania, wyłączenia). W związku z powyższym analizę należy rozpocząć od ustalenia, czy opiniowany projekt może zostać objęty którąś z takich możliwości.

Rozporządzenie 853/2004 nie ma zastosowania m.in. do bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 853/2004). Z przyczyn szczegółowo określonych powyżej (w odniesieniu do rozporządzenia 852/2004) należy uznać, że wyłączenie to nie znajduje odniesienia do opiniowanego projektu. Jego zakres regulacji nie ogranicza się bowiem do sprzedaży surowców: dotyczy sprzedaży zarówno produktów przetworzonych, jak i nieprzetworzonych (art. 3 pkt 3 projektu).

Rozporządzenie 853/2004 nie ma również zastosowania do bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego, bezpośrednio dostarczającego przedmiotowe mięso w formie mięsa świeżego konsumentowi końcowemu (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 853/2004). Opiniowany projekt nie jest objęty tym wyłączeniem, ponieważ jego zakres regulacji nie jest ograniczony do wskazanych rodzajów mięsa i jego ilości.

Poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w rozporządzeniu 853/2004, nie ma ono zastosowania do handlu detalicznego (art. 1 ust. 5 a rozporządzenia 853/2004). Jak bowiem wynika z motywów (12) i (13) preambuły do rozporządzenia 852/2004, wymogi rozporządzenia 852/2004 są w zasadzie wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w zakładach prowadzących handel detaliczny związany z bezpośrednią sprzedażą lub dostawą żywności pochodzenia zwierzęcego konsumentowi końcowemu. Państwa członkowskie powinny przeto mieć swobodę w zakresie rozszerzania lub ograniczania zastosowania wymogów rozporządzenia 853/2004 do handlu detalicznego na mocy ich prawa krajowego. Mogą jednak ograniczyć ich stosowanie wyłącznie w przypadku, gdy uznają, że wymogi rozporządzenia 852/2004 są wystarczające dla osiągnięcia celów w zakresie higieny żywności. Pojęcie handlu detalicznego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 7 rozporządzenia 178/2002 w sposób następujący: „handel detaliczny" oznacza obsługę i/lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego; określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie. Jeżeli jednak prowadzona działalność ma na celu dostawę żywności

żywność tradycyjną w zakresie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2074/2005). Ponadto, art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2074/2005 określa konkretne wymogi, które mogą stanowić przedmiot odstępstw. Mogą one dotyczyć w pomieszczeń, w których produkty są poddane działaniu otoczenia koniecznego w pewnym stopniu dla wytworzenia ich cech, a także rodzaju materiałów, z których wykonane są przyrządy i sprzęt wykorzystywany do przygotowywania oraz pakowania zbiorczego i jednostkowego tych produktów. Tymczasem zakres przedmiotowy projektu ustawy wykracza poza te zagadnienia, w istocie przewidując ogólne odstępstwo od wymogów określonych w rozporządzeniu (art. 6 projektu). Wobec powyższego art. 7 rozporządzenia 2074/2005 nie znajduje zastosowania do analizowanego projektu. Wobec powyższego, ewentualne dostosowanie wymogów może mieć miejsce w trybie określonym w art. 13 ust. 3 rozporządzenia 852/2004.

Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 daje państwom członkowskim możliwość – o ile nie narusza to osiągnięcia celów tego rozporządzenia – przyjęcia krajowych środków dostosowujących wymogi ustanowione w załączniku II do tego rozporządzenia. Załącznik ten określa ogólne wymogi higieny dla wszystkich podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (poza produkcją podstawową, do której zastosowanie ma załącznik I). Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 umożliwia przyjęcie środków dostosowujących w następujących celach: (1) umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności lub (2) wyjście naprzeciw potrzebom przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych. Wprowadzenie takich środków wymaga dochowania procedury określonej w art. 13 ust. 4-7 rozporządzenia 852/2004, polegającej na powiadomieniu przez zainteresowane państwo członkowskie pozostałych państw członkowskich i Komisji Europejskiej, przy czym – zgodnie z wytycznymi dla właściwych organów – państwo członkowskie musi wyjaśnić powody dostosowania, jego rodzaj oraz, w razie potrzeby, dostarczyć podsumowanie przeprowadzonej analizy zagrożeń (s. 7 wytycznych). Przedmiotowe środki mogą zostać przyjęte, jeżeli zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską lub jeżeli w określonym terminie Komisja Europejska nie powiadomiła państwa członkowskiego, że otrzymała pisemne uwagi ze strony innych państw członkowskich lub że zamierza zaproponować przyjęcie decyzji.

3.2 Rozporządzenie 853/2004 ustanawia szczególne przepisy w zakresie higieny żywności pochodzenia zwierzęcego. Rozporządzenie 853/2004 stosuje się w odniesieniu do nieprzetworzonych i przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego (art. 1 ust. 1 rozporządzenia 853/2004). Przepisy te stanowią uzupełnienie przepisów ustanowionych w rozporządzeniu 852/2004. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze przetwarzające żywność pochodzenia zwierzęcego muszą więc wdrożyć odpowiednie wymogi rozporządzenia 853/2004 oprócz wymogów ustanowionych w rozporządzeniu

do sprzedaży surowców, dotyczy bowiem sprzedaży zarówno produktów przetworzonych, jak i nieprzetworzonych (art. 3 pkt 3 projektu). Wobec tego wyłączenie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 c rozporządzenia 852/2004, nie znajduje zastosowania w analizowanym przypadku.

Przepisem umożliwiającym państwom członkowskim wprowadzenie pewnych dostosowań w stosunku do wymogów określonych w rozporządzeniu 852/2004 (a dokładniej: w załączniku II) jest jego art. 13 ust. 3, umożliwiający przyjęcie środków dostosowujących w następujących celach: (1) umożliwienie dalszego korzystania z tradycyjnych metod, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności lub (2) wyjście naprzeciw potrzebom przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych. W związku z tym, że w zakresie sprzedaży artykułów spożywczych o tradycyjnym charakterze ustanowiono uproszczoną procedurę zgodnie z art. 7 rozporządzenia 2074/2005, analiza ewentualnej możliwości odwołania się do art. 13 ust. 3 rozporządzenia 852/2004 powinna zostać poprzedzona rozważeniem, czy w przypadku opiniowanego projektu nie znajduje zastosowania przepis szczególny, tj. art. 7 rozporządzenia 2074/2005.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia 2074/2005, państwa członkowskie, które przyznają odstępstwa na podstawie tego artykułu, powiadamiają o nich Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie najpóźniej 12 miesięcy po przyznaniu indywidualnego lub ogólnego odstępstwa. Każde powiadomienie zawiera krótki opis dostosowanych wymogów, opis odnośnych środków spożywczych i zakładów oraz inne istotne informacje. Należy jednak podkreślić, że przepis ten znajduje zastosowanie tylko w przypadku „artykułów spożywczych o tradycyjnym charakterze", tj. historycznie uznanych za produkty tradycyjne, wytwarzanych zgodnie ze skodyfikowanymi lub zarejestrowanymi zaleceniami technicznymi odnoszącymi się do tradycyjnego procesu lub zgodnie z tradycyjnymi metodami produkcji, lub chronionych prawem unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym jako tradycyjne produkty spożywcze (art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2074/2005). Opiniowany projekt nie mieści się w granicach określonych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia. Co prawda, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 projektu, dopuszczone w ramach sprzedaży żywności przez rolników mają być wyłącznie produkty żywnościowe przetworzone w sposób naturalny i tradycyjny, jednak tak określony zakres przedmiotowy nie jest tożsamy z tym wymaganym przez art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2074/2005. Projekt nie precyzuje pojęcia „produkty żywnościowe przetworzone w sposób naturalny i tradycyjny", ani też nie odsyła w tym zakresie do innych przepisów dotyczących żywności tradycyjnej i metod ich wytwarzania (nie jest więc np. jasne, jak to pojęcie ma się do terminu „żywność tradycyjna" czy „tradycyjne metody produkcji" w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Na marginesie należy zauważyć, że art. 69 ust. 3 tej ustawy przewiduje kompetencję właściwych ministrów do określenia ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych określonych w zakładach produkujących

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1 Rozporządzenie 852/2004 ustanawia ogólne zasady w zakresie higieny środków spożywczych dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze (tj. osób fizycznych lub prawnych odpowiedzialnych za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą, przy czym przedsiębiorstwo spożywcze jest rozumiane jako 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 i 3 rozporządzenia 178/2002). Ma ono zastosowanie w odniesieniu do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz do wywozu, bez uszczerbku dla bardziej szczegółowych wymogów odnoszących się do higieny żywności (art. 1 ust. 1 rozporządzenia 852/2004). Jednocześnie rozporządzenie 852/2004 zawiera przepisy umożliwiające w pewnym stopniu elastyczne podejście do określonych w nim wymogów (odstępstwa, zwolnienia, dostosowania, wyłączenia). W związku z powyższym analizę należy rozpocząć od ustalenia, czy opiniowany projekt może zostać objęty którąś z powyższych możliwości.

Rozporządzenia 852/2004 nie stosuje się do bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego (art. 1 ust. 2 c rozporządzenia 852/2004). W takich bowiem przypadkach właściwa jest ochrona zdrowia publicznego za pomocą prawa krajowego, w szczególności ze względu na bliskie relacje producenta i konsumenta (motyw 10 rozporządzenia 852/2004). Zgodnie z wytycznymi do rozporządzenia 852/2004, termin „małe ilości" powinien mieć wystarczająco szeroki zakres, aby umożliwiać m.in. rolnikom sprzedaż surowców (produktów podstawowych) (warzyw, owoców, jaj, świeżego mleka itp.) bezpośrednio konsumentom końcowym, np. w gospodarstwach lub na lokalnych targowiskach, lokalnym sklepom detalicznym w celu sprzedaży konsumentom końcowym oraz lokalnym restauracjom. W myśl art. 2 ust. 1 b rozporządzenia 852/2004 za „surowce" uważa się produkty produkcji pierwotnej. Pojęcie „produkcja pierwotna" (zwana w rozporządzeniu 178/2002 „produkcją podstawową") jest rozumiane jako produkcja, uprawa lub hodowla produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem. Pojęcie to obejmuje także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów – art. 3 pkt 17 rozporządzenia 178/2002). Doprecyzowanie pojęcia „mała ilość" [surowców] jest pozostawione państwom członkowskim (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 852/2004). Szersze objaśnienia dotyczące pojęć „mała ilość", „surowiec" i „produkcja podstawowa" zawarte są w wytycznych do rozporządzenia 852/2004 (s. 5-12). Opiniowany projekt ustawy nie ogranicza się

w odniesieniu do działalności rolniczej polegającej na przetwarzaniu i sprzedaży produktów rolnych).

Ustawa ma wejść w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Oceny projektu należy dokonać z uwzględnieniem:

- rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (zwanego dalej „rozporządzeniem 852/2004)[4],
- rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego zwanego dalej „rozporządzeniem 853/2004)[5],
- rozporządzenia Komisji WE nr 2074/2005 z dnia 5 grudnia 2005 r. ustanawiającego środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiającego odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE) nr 854/2004 (zwanego dalej „rozporządzeniem 2074/2005"),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (zwanego dalej „rozporządzeniem 1169/2011")[6],
- art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)
- rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (zwanego dalej „rozporządzeniem 1408/2013")[7],
- rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (zwanego dalej „rozporządzeniem 1407/2013")[8].

---

[4] Dz. Urz. UE L 139, 30.4.2004, s. 1.
[5] Dz. Urz. UE L 139, 30.4.2004, s. 55.
[6] Dz. Urz. UE L 304, 22.11.2011, s. 18.
[7] Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9.
[8] Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1.

BAS-WAPEiM-74/16

Warszawa, 29 stycznia 2016 r.

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o sprzedaży żywności przez rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Sachajko)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy dotyczy produkcji, przetwarzania oraz sprzedaży żywności, prowadzonej przez rolnika. W szczególności projekt przewiduje „naturalne prawo" podmiotowe rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne do sprzedaży żywności spełniającej określone w projekcie warunki jako końcowy etap procesu jej produkcji i przetwarzania. Projekt dotyczy sprzedaży zarówno żywności nieprzetworzonej, jak i przetworzonej. Sprzedaż ma być prowadzona tylko w sposób i w miejscach określonych w projekcie, przy czym projekt dopuszcza prowadzenie sprzedaży na terenie całego kraju, bez limitu odległości od gospodarstwa. Ponadto projekt reguluje zasady przetwarzanie przez rolnika produktów żywnościowych przeznaczonych na sprzedaż oraz wprowadza domniemanie, że rolnik jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywności oraz zapewnić warunki higieniczne dla produktów przeznaczonych do sprzedaży.

Projekt zmierza również do znowelizowania trzech ustaw: (1) z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[1] (przez poszerzenie katalogu zakładów produkujących lub przetwarzających żywność, których zatwierdzenie nie jest wymagane, o podmioty dokonujące sprzedaży żywności przez rolników); (2) z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [2] (przez poszerzenie zakresu pojęcia „działalność rolnicza" o przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych) oraz (3) z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[3] (przez wyłączenie stosowania tej ustawy

[1] Dz. U. z 2015 r. poz. 594 ze zmianami.
[2] Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zmianami.
[3] Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zmianami.