



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DKRM-140-217/(6)/13

Warszawa, 7 lutego 2014 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (druki nr 1127 i 1127-A).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Zdrowia do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z wyrazami szacunku*

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
**wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie**  
**żywności i żywienia (druki nr 1127 i 1127-A)**

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia”. Projekt ustawy zakłada przede wszystkim wprowadzenie dodatkowych wymagań (ograniczeń) dotyczących sprzedaży, podawania, reklamy i prezentacji środków spożywczych w placówkach szkolnych i opiekuńczo-wychowawczych. Celem projektu ustawy jest przede wszystkim wzmocnienie ochrony zdrowia dzieci w wieku szkolnym, poprzez ograniczenie dostępu na terenie placówek szkolnych i wychowawczych do środków spożywczych zawierających znaczne ilości składników niezalecanych dla ich rozwoju.

Nie ulega wątpliwości, że powstawanie nadwagi i otyłości, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, jest problemem, który wymaga pilnego podjęcia działań skutecznie eliminujących przyczyny ich powstawania. Niezbędne jest wzmacnianie polityk w zakresie zdrowia publicznego, w szczególności promocji zdrowia, sprzyjających podnoszeniu wiedzy i kompetencji konsumentów, umożliwiających im dokonywanie świadomych prozdrowotnych wyborów w zakresie żywienia. Czynnikiem ryzyka chorób niezakaźnych stanowiących obecnie największe obciążenie populacji jest niezdrowy styl życia, w tym sposób odżywiania. Dla ochrony konsumenta niezbędna jest odpowiednia edukacja zdrowotna, której celem powinno być aktywne oddziaływanie na motyw i postawy konsumentów tak, aby zmniejszać w diecie zawartość nasyconych kwasów tłuszczowych, izomerów trans kwasów tłuszczowych, soli i cukrów. Edukacja powinna obejmować wszystkie grupy społeczne, w szczególności zaś rodziców, którzy odgrywają szczególną rolę w kształtowaniu nawyków żywieniowych dzieci i młodzieży. Również szkoły oraz środki masowego przekazu powinny włączyć się w działania edukacyjne w zakresie zdrowego stylu życia oraz zmian zwyczajów żywieniowych polegających przede wszystkim na zwiększeniu spożycia warzyw i owoców, produktów zbożowych z pełnego przemiału, mleka i produktów mlecznych oraz ryb. Ponadto w prewencji otyłości i nadwagi u dzieci i młodzieży podstawowym elementem powinna być zbilansowana dieta, która musi być zintegrowana

z aktywnością fizyczną. Proponowany w projekcie ustawy zakaz sprzedaży lub podawania miałby dotyczyć wymienionej poniżej żywności i napojów:

- 1) słodczy oraz wyrobów cukierniczych i ciastkarskich o zawartości cukru przekraczającej 10g cukrów dodanych na 100g produktu;
- 2) środków spożywczych szybkiego przygotowania typu „fast food” i typu „instant” serwowanych na poczekaniu, o zawartości sodu przekraczającej 300mg Na w 100g produktu;
- 3) przekąsek z dodatkiem soli o zawartości sodu przekraczającej 300mg Na w 100g produktu;
- 4) produktów mlecznych o zawartości cukrów dodanych powyżej 15g w 100g/ml produktu;
- 5) produktów zbożowych o zawartości cukrów dodanych powyżej 25g w 100g produktu;
- 6) dżemów, marmolad, syropów wysokosłodzonych o zawartości cukrów dodanych powyżej 50g na 100g produktu;
- 7) napojów gazowanych i niegazowanych z dodatkiem cukrów i syntetycznych barwników;
- 8) napojów energetyzujących i izotonicznych.

Ponadto w projekcie ustawy wprowadzony został zakaz reklamy, prezentacji oraz działalności promocyjnej zachęcającej do nabycia na terenie placówki oświatowej wymienionych powyżej środków spożywczych.

W przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu sprzedaży lub podawania wskazanych środków spożywczych, w projekcie ustawy wskazuje się dyrektora przedszkola, szkoły podstawowej, szkoły gimnazjalnej oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych oraz opiekuńczo-wychowawczych, jako osobę uprawnioną do rozwiązania, bez zachowania terminów wypowiedzenia, umów łączących daną placówkę oświatową z podmiotem naruszającym zakaz z winy tego podmiotu, bez odszkodowania.

Projektowana regulacja nakłada również dodatkowe zadania na ministra właściwego do spraw zdrowia, który zobowiązany będzie do przedstawienia Sejmowi RP raz na dwa lata, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po dwuletnim okresie, szczegółowego

sprawozdania z realizacji przepisów, w szczególności do przedstawienia informacji o liczbie stwierdzonych naruszeń ustawy.

W ocenie Rady Ministrów proponowane zmiany wymagają dodatkowych analiz i modyfikacji w trakcie prac legislacyjnych. W szczególności należy rozstrzygnąć poniższe zagadnienia:

1. Prawo unijne dopuszcza wprowadzenie pewnych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów np. ze względu na ochronę zdrowia publicznego. Jednakże poza odpowiednim uzasadnieniem wprowadzenie takiego odstępstwa wymaga również wykazania, że zastosowany środek jest proporcjonalny do zamierzonego celu. Oceniając czy dany środek spełnia wymóg proporcjonalności powinno się w szczególności rozważyć, czy jest on konieczny i czy nadaje się do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu, którego innymi metodami, mniej uciążliwymi, nie można osiągnąć. W uzasadnieniu do poselskiego projektu brak jest wykazania, że zostały spełnione wymogi proporcjonalności. Ponadto wątpliwości budzi, czy proponowane rozwiązania są w stanie zagwarantować zamierzony cel. Dzieci i młodzież chcąc zaopatrzyć się w środki spożywcze, które będą podlegać projektowanym ograniczeniom będą je przecież mogły nabyć poza placówkami objętymi zakazami, także w trakcie przerw pomiędzy zajęciami. Należy również zastanowić się czy celu, jakim jest wzmocnienie ochrony zdrowia dzieci w wieku szkolnym, nie można osiągnąć innymi środkami, np. polegającymi na zwiększaniu świadomości dzieci i młodzieży poprzez edukację w zakresie zdrowego odżywienia czy też poprzez położenie nacisku na propagowanie zwiększenia aktywności fizycznej.
2. W dodawanym do ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia art. 52c ust. 1 zaproponowano zakaz sprzedaży lub podawania określonych grup środków spożywczych na terenach przedszkoli, szkół podstawowych, szkół gimnazjalnych oraz innych zakładów i placówek oświatowych oraz opiekuńczo-wychowawczych. Artykuł ten ma znajdować się w Dziale IIA „Żywność w szkołach” ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, którego tytuł nie pokrywa się z treścią przepisów, ponieważ placówki takie jak: „zakłady” i „placówki opiekuńczo-

wychowawcze” nie funkcjonują w systemie oświaty. Wobec powyższego zasadnym wydaje się ujednoczenie tytułu Działu IIA „Żywność w szkołach” z treścią art. 52c ust. 1, w szczególności, jeżeli zakres przedmiotowy Działu IIA będzie obejmował nie tylko jednostki organizacyjne systemu oświaty. Ponadto należy dostosować nazwy podmiotów wymienianych w art. 52c ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia do nazewnictwa występującego w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), co zapewni możliwość jednoznacznej identyfikacji podmiotów, w odniesieniu do których będą stosowane projektowane zakazy i ograniczenia. Wobec powyższego proponuje się objęcie zakazem sprzedaży lub podawania określonych środków spożywczych – obok przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych – również placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim oraz dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a także placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

3. Zastosowane w projekcie sformułowanie „podawanie środków spożywczych” (art. 52c ust. 1) nie jest jednoznaczne. Brak dookreślenia zakresu podmiotowego tego sformułowania może prowadzić do zbyt szerokiego rozumienia określenia „podawania”, np. objęcia tym zakazem stołówek szkolnych. Wyjaśnienia wymaga czy projektodawca proponując ww. przepis miał na myśli żywienie zbiorowe w rozumieniu działalności w zakresie zorganizowanego żywienia konsumentów prowadzonego przez firmy cateringowe lub stołówki szkolne.
4. Wątpliwości budzi zastosowane, w celu określenia kryterium zawartości cukru, sformułowanie „cukry dodawane” (art. 52c ust. 1 lit. a, d, e oraz f). Projektodawcy

powołują się na rozporządzenie 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 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, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1169/2011” oraz rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1924/2006”. W żadnym z wyżej wymienionych rozporządzeń nie funkcjonuje definicja „cukrów dodanych”. Załącznik I do rozporządzenia nr 1169/2011 określa definicję cukrów jako „wszelkie cukry proste i dwucukry obecne w żywności, z wyjątkiem alkoholi wielowodorotlenowych”, natomiast rozporządzenie nr 1924/2006 w zakresie definicji „cukrów” odsyła do przepisów dyrektywy 90/496/EWG. Ponadto załącznik do rozporządzenia nr 1924/2006 zawiera oświadczenie żywieniowe „bez dodatku cukrów”, które może być stosowane tylko wówczas, gdy „produkt nie zawiera żadnych dodanych cukrów prostych, dwucukrów, ani żadnych innych środków spożywczych zastosowanych ze względu na ich właściwości słodzące”.

5. Pojęcia środków spożywczych typu „fast food” oraz „instant” nie są obecnie formalnie zdefiniowane w żadnej regulacji, brak jest również określenia katalogu tych produktów w przedłożonym projekcie. Precyzyjne przyporządkowanie istniejących i potencjalnie produkowanych w przyszłości produktów żywnościowych do tej kategorii może przysporzyć wielu trudności dla autorów projektu. Jednakże wydaje się, że należy to uczynić, ponieważ produkty potocznie zaliczane jako „fast food” są znaczącym źródłem soli i tłuszczu, a zdaniem Rady Ministrów zasadnym jest objęcie tego typu żywności całkowitym zakazem sprzedaży i podawania na terenach przedszkoli, szkół podstawowych, szkół gimnazjalnych oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych oraz opiekuńczo-wychowawczych.

6. W dodawanym do ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia art. 52c ust. 1 lit. d projektodawcy proponują zakaz sprzedaży lub podawania produktów mlecznych o zawartości cukrów dodanych powyżej 15g w 100g/ml produktu. Mając na uwadze znaczne niedobory wapnia w diecie chłopców i dziewcząt w wieku szkolnym, a także fakt, że mleko i przetwory mleczne są cennym źródłem białka zwierzęcego, wapnia czy witamin B2 i B12, za zasadną należy uznać dostępność wszystkich produktów mlecznych, takich jak: mleko, napoje mleczne, jogurty, kefiry i maślanki na terenach placówek oświatowych.
7. Zgodnie z propozycją zawartą w dodawanym do ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia art. 52c ust. 3 dyrektor placówki jest uprawniony do rozwiązania umowy z podmiotem naruszającym zakaz bez zachowania terminów jej wypowiedzenia oraz bez odszkodowania. Z punktu widzenia skuteczności egzekwowania przepisów zasadne wydaje się, żeby dyrektor placówki, po powzięciu informacji o złamaniu zakazu sprzedaży określonych środków spożywczych na terenie placówki mu podległej, miał obowiązek do wypowiedzenia umowy, a nie jedynie posiadał stosowne uprawnienie.
8. Obowiązek sprawozdawczy, wprowadzony w dodawanym do ustawy art. 52d, w proponowanym kształcie będzie miał bardzo ograniczony walor edukacyjno-informacyjny i nie przeloży się na poprawę sytuacji w omawianym obszarze. Bardziej zasadne wydaje się skierowanie informacji o ewentualnym nieprzestrzeganiu przepisów ustawy do organu prowadzącego lub podmiotów nadzorujących szkołę.
9. Odnosząc się do zaproponowanej sankcji za nieprzestrzeganie zakazów wprowadzonych ustawą, w postaci kary pieniężnej w wysokości do trzydziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający – wydaje się ona nieproporcjonalna do przewinienia. Tak wysoka kara pieniężna, która zgodnie z zasadą określoną w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia nakładana byłaby na podmiot działający na rynku spożywczym, a więc w tym przypadku na agentów lub inne podmioty prowadzące sklepiki szkolne, jest nieadekwatna do popełnionego czynu.

10. W uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest konkretnego wskazania badań, w tym źródeł, na które powołuje się projektodawca wskazując wpływ spożywania określonych rodzajów środków spożywczych na stan zdrowia konsumentów. Brak jest również wskazania dlaczego takie, a nie inne parametry obecności określonych składników w danej żywności zdecydowały, że żywność ta będzie podlegała projektowanym ograniczeniom. Wobec powyższego uzasadnienie projektu ustawy powinno być uzupełnione w tym zakresie, co ma kluczowe znaczenie dla merytorycznego uzasadnienia wprowadzanych ograniczeń.
11. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że projekt ustawy ustanawia dodatkowe wymagania dotyczące środków spożywczych, które nie wynikają z prawa Unii Europejskiej. Proponowane przepisy mają więc charakter tzw. przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. W konsekwencji projektowane przepisy muszą być notyfikowane do Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu akceptacji propozycji zawartych w projekcie – w trybie tej dyrektywy tj. przed ich uchwaleniem. Brak takiej notyfikacji powodował będzie bezskuteczność projektowanych przepisów oraz mógłby narażać Rzeczpospolitą Polską na odpowiedzialność z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Pomimo ww. uwag natury redakcyjnej oraz doprecyzowującej, Rada Ministrów wyraża pozytywne stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, z zastrzeżeniem konieczności jego dostosowania do obecnie przyjętych ram organizacyjnych oraz prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa Unii Europejskiej.