KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 25 czerwca 2019 r.

Opinia o ustawie o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów

(druk nr 1200)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa przewiduje wprowadzenie systemu znakowania artykułów rolno-spożywczych z użyciem oznakowania „wolne od GMO". Udział w systemie będzie dobrowolny. Oznakowanie „wolne od GMO" będzie mogło być używane dla produktów pochodzenia roślinnego, które są tradycyjnymi odpowiednikami produktów GMO dopuszczonych do stosowania na terytorium Unii Europejskiej i wpisanych do rejestru genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, produktów pochodzenia zwierzęcego, jeśli w okresie chowu zwierząt nie były stosowane pasze GMO.

Przepisów ustawy nie będzie się stosowało do żywności i pasz wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej zgodnie z prawem tego państwa oraz wyprodukowanych w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), będącym stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu w Republice Turcji, zgodnie z prawem tych państw, w zakresie, w jakim korzystają ze swobody przepływu towarów na podstawie umów zawartych z Unią Europejską.

Ustawa zakłada odstępstwa w produkcji „wolnej od GMO". Jedno dotyczy wytwarzania żywności do której stosowane są dodatki, środki wspomagające przetwarzanie, aromaty, enzymy i inne mikroskładniki jeśli producent dysponuje dowodami, że nie istnieją w swobodnym obrocie ich odpowiedniki niezmodyfikowane genetycznie, bez użycia których

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 12, faks 22 694 91 06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

produkt nie może być wytworzony. Odstępstwo drugie dotyczy wytwarzania żywności pochodzenia zwierzęcego, która pochodzi z chowu zwierząt, dla których zastosowano weterynaryjne produkty lecznicze wytworzone z organizmów genetycznie zmodyfikowanych lub za ich pomocą.

Podmioty, które będą wprowadzały do obrotu produkty oznakowane jako wolne od GMO będą co do zasady obowiązane prowadzić badania laboratoryjne produktów potwierdzające warunki posługiwania się znakiem oraz posiadać w określonym czasie dokumentację potwierdzającą spełnienie tych warunków.

Ustawa przewiduje kary pieniężne za:

1) wprowadzenie do obrotu produktów oznakowanych jako „wolne od GMO" bez zachowania standardów określonych w przepisach ustawy,
2) nie spełnianie obowiązków w zakresie przeprowadzania badań laboratoryjnych oraz posiadania odpowiedniej dokumentacji,
3) uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustawy.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2020r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 82. posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3262). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która podniosła ustawowe zagrożenie karą za czyny za delikty administracyjne określone w ustawie oraz wprowadziła poprawki techniczno-legislacyjne.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, które nie zyskały aprobaty Sejmu, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 3 ust. 3 stanowi, że jako wolna od GMO może być oznakowana pasza, jeżeli pasza ta nie zawiera, nie składa się lub nie została wyprodukowana z GMO.

Użycie spójnika „lub" oznacza, że jako wolna od GMO może być oznakowana pasza, która spełnia chociażby jeden z trzech wymienionych warunków, tzn. jeżeli:

1) nie zawiera GMO,
2) nie składa się z GMO,
3) nie została wyprodukowana z GMO.

Jeżeli więc pasza np. składa się w tylko z GMO, ale nie została wyprodukowana z GMO, to można ją będzie oznaczyć jako wolną od GMO.

Aby przepis odzwierciedlał zamierzenie ustawodawcy należy użyć spójnik „i” lub „oraz”, które oznaczają koniunkcję, a nie alternatywę. Należy zauważyć, że w art. 3 w ust. 1 w pkt 2, w analogicznej sytuacji, użyto prawidłowego spójnika „oraz”.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 3 wyrazy „lub nie” zastępuje się wyrazami „oraz nie”;

2. Art. 3 ust. 4 pkt 1 określa warunki oznakowania żywności zawierającej, składającej się lub wyprodukowanej z GMO, jako wolnej od GMO. Jednym z nich jest zawartość modyfikacji genetycznej w tym GMO wynosząca nie więcej niż 0,1%.

Brzmienie przepisu pozwala na dowolną zawartość organizmów zmodyfikowanych genetycznie w paszy pod warunkiem, że stopień modyfikacji tych organizmów zmodyfikowanych genetycznie będzie nie większy niż 0,1%.

Analogiczny warunek dotyczący pasz, określony w art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003 jest sformułowany następująco: „zawierającej materiał, który zawiera, składa się lub jest wyprodukowany z GMO w części nie większej niż 0,9 procent paszy i każdej paszy, z której się składa”. Z porównania przepisów wynika, że prawodawca unijny – odwrotnie niż polski prawodawca – ogranicza ilość GMO w paszach, a pomija stopień modyfikacji genetycznej tych organizmów.

Ponadto przepis posługuje się wartością procentową bez odniesienia jej do innej wartości, co uniemożliwia ustalenie treści przepisu (w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się na procent „w odniesieniu do całkowitej jednostki przeliczeniowej tego GMO”). Warto zauważyć, że w art. 4 ust. 1 pkt 2 wartość procentowa została odniesiona do łącznej masy wszystkich składników w chwili ich użycia do wyprodukowania tej żywności, nie licząc masy wody użytej jako składnik, co umożliwia jednoznaczną interpretację tego przepisu.

Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie wymagało ustalenia pożądanej treści przepisu.

3. Drugi warunek oznakowania żywności zawierającej, składającej się lub wyprodukowanej z GMO, jako wolnej od GMO, określono następująco: „obecność GMO w tej żywności jest przypadkowa lub nieunikniona technicznie" (art. 3 ust. 4 pkt 1 lit. b).

Warunek ten odnosi się do przypadków gdy organizmy zmodyfikowane genetycznie są obecne w żywności, tzn. gdy żywność zawiera takie organizmy lub się z nich składa. Nie można tego warunku odnieść do przypadków gdy żywność została wyprodukowana z GMO, gdyż przepis odnosi się wyraźnie do obecności tych organizmów, a nie produktów pozyskanych z GMO. Cytowany już art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003 nie zawiera takiego ograniczenia.

Jeżeli warunek zawarty w art. 3 ust. 4 pkt 1 lit. b ma odnosić się również do GMO, z którego produkowana jest pasza, należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 3 w ust. 4 w pkt 1 w lit. b po wyrazach „obecność GMO" dodaje się wyrazy „lub produktów z GMO";

4. Wymienione w uwadze nr 2 i 3 przesłanki oznakowania żywności zawierającej, składającej się lub wyprodukowanej z GMO, jako wolnej od GMO, zostały sformułowane w oddzielnych literach. Redakcja przepisu oraz jego kontekst uniemożliwiają jednoznaczne stwierdzenie, jaka jest relacja logiczna pomiędzy tymi przesłankami. W rachubę wchodzi koniunkcja (przesłanki muszą łącznie wystąpić) oraz tzw. alternatywa łączna (wystarczy, że wystąpi jedna przesłanka). Ze względu na treść przepisu inne relacje logiczne wydają się mało prawdopodobne (np. alternatywa rozłączna).

Biorąc pod uwagę treść art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003, który jest przepisem analogicznym, ale dotyczącym paszy, wydaje się, że przesłanki określone w art. 3 ust. 4 pkt 1 powinny występować łącznie. Jednak bardzo poważnym argumentem przeciwko takiej interpretacji jest sposób sformułowania art. 4 ust. 1 gdzie w podobnym przepisie wyraźnie zaznaczono, że przesłanki mają wystąpić łącznie.

Dlatego, jeżeli celem ustawodawcy było uzależnienie oznaczenia żywności, jako wolnego od GMO, od łącznego spełnienia warunków określonych w art. 3 ust. 4 pkt 1[1], należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 3 w ust. 4 w pkt 1 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „jeżeli" dodaje się wyrazy „są spełnione łącznie następujące warunki";

5. Na podstawie art. 12 ust. 4 termin zapłaty kary pieniężnej będzie wynosił 30 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stanie się ostateczna. Wobec tego płatność ma nastąpić po wyczerpaniu procedury administracyjnej, ale przed ewentualnym postępowaniem sądowo-administracyjnym.

Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez D. Szumiło-Kulczycką, że model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem.[2]

Wobec tego proponuję, by termin na zapłatę kary administracyjnej zaczynał bieg po rozstrzygnięciu sądu administracyjnego, jeżeli strona skorzysta z tej drogi zaskarżenia. Propozycja poprawki:

w art. 12 w ust. 3 wyraz „ostateczna" zastępuje się wyrazem „prawomocna";

6. Zgodnie z art. 12 ust. 5 kary pieniężne będą stanowiły dochód budżetu państwa. Ta norma prawna jest powtórzeniem treści art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Wobec tego zgodnie § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.) ten fragment przepisu powinien zostać skreślony.

Propozycja poprawki:

---

[1] Na taki zamiar może wskazywać treść uzasadnienia projektu ustawy, s. 7.
[2] D. Szumiło-Kulczycka: Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004, s. 203.

w art. 12 w ust. 5 skreśla się wyrazy „stanowią dochód budżetu państwa i”.

Michał Gil
Główny legislator