

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 3 sierpnia 2006 r.

w sprawie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2006 r. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 3 w ust. 3 dodaje się:
 - a) pkt 10a w brzmieniu:

"10a) informowanie o ryzyku – informowanie o ryzyku w rozumieniu art. 3 pkt 13 rozporządzenia nr 178/2002;"
 - b) pkt 56a w brzmieniu:

"56a) zarządzanie ryzykiem – zarządzanie ryzykiem w rozumieniu art. 3 pkt 12 rozporządzenia nr 178/2002;"
- 2) w art. 3 w ust. 3 w pkt 13 skreśla się wyraz "prawnie";
- 3) w art. 3 w ust. 3 w pkt 41 wyraz "szybkiego" zastępuje się wyrazem "wczesnego";
- 4) art. 8 otrzymuje brzmienie:

"Art. 8. Właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny, w drodze decyzji, zakazuje wprowadzania do obrotu lub nakazuje wycofanie z obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego albo suplementu diety, produktu, który nie spełnia wymagań określonych dla tych środków spożywczych w niniejszym dziale.";

- 5) w art. 10 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", przestrzeganie wymagań określonych w art. 9";
- 6) w art. 13 w ust. 2 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", przestrzeganie wymagań określonych w ust. 1 i w art. 12";
- 7) w art. 14 w ust. 2 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", przestrzeganie wymagań określonych w ust. 1 i w art. 12";
- 8) w art. 26 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy "w pkt 1" zastępuje się wyrazami "w art. 24 ust. 2 pkt 1-4";
- 9) w art. 30 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy "ust. 6" zastępuje się wyrazami "ust. 6 i 7" oraz wyrazy "ust. 3" zastępuje się wyrazami "ust. 3 i 4";
- 10) w art. 30 w ust. 3 skreśla się wyrazy "art. 31";
- 11) w art. 31 w ust. 3 wyrazy "ponoszą zainteresowane podmioty" zastępuje się wyrazami "ponosi podmiot, o którym mowa w art. 29 ust. 1";
- 12) w art. 36 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
"2. Główny Inspektor Sanitarny nie rzadziej niż raz w roku podaje do wiadomości, w formie obwieszczenia, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, wykaz wód uznanych jako naturalne wody mineralne.";
- 13) w art. 39 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", przestrzeganie warunków określonych w art. 33";
- 14) w art. 43 w ust 1 w pkt 2 w lit. a wyraz "gimnazjum," zastępuje się wyrazami "gimnazjum oraz";
- 15) w art. 45 w ust. 2 wyrazy "towarowe i" zastępuje się wyrazami "towarowe, nazwy";

- 16) w art. 64 w ust. 1 przecinek po wyrazach "pkt 2-4" zastępuje się kropką oraz wyrazy "w terminie" zastępuje się wyrazami "Wniosek o wpis do rejestru zakładów oraz wnioski o zatwierdzenie zakładu i o wpis do rejestru zakładów składa się w terminie";
- 17) w art. 69 w ust. 3 po wyrazie "rozporządzenia," dodaje się wyraz "ogólne";
- 18) w art. 69 w ust. 4 po wyrazie "przyznających" dodaje się wyraz "indywidualne";
- 19) w art. 69 w ust. 5 po wyrazie "przyznanych" dodaje się wyraz "indywidualnych";
- 20) w art. 81 w ust. 1 po wyrazie "właściwego" dodaje się wyraz "państwowego";
- 21) w art. 82 w ust. 2 wyrazy "Państwowej Inspekcji Sanitarnej" zastępuje się wyrazami ", o którym mowa w ust. 1,";
- 22) w art. 83 w ust. 2 w pkt 1 po wyrazie "wewnętrznych," dodaje się wyrazy "ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej,";
- 23) w art. 99 w ust. 1 w pkt 5 wyraz "którym" zastępuje się wyrazem "których";
- 24) w art. 100 w ust. 1 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:
"5a) oferuje lub dostarcza preparaty do początkowego żywienia niemowląt oraz przedmioty służące do karmienia niemowląt, ich próbki lub inne przedmioty tego typu o charakterze promocyjnym, konsumentom wbrew zakazowi określonymu w art. 25 ust. 2,";
- 25) w art. 100 w ust. 2 po wyrazie "terminu" dodaje się wyraz "przydatności";
- 26) w art. 103 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
"1) nie przestrzega wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych określonych w art. 27 ust. 4, art. 33 ust. 3 i 4 oraz art. 45-49, a także wymagań w tym zakresie określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 50 ust. 1 i art. 51 oraz na podstawie przepisów wymienionych w art. 50 ust. 2,";

- 27) w art. 107 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
"2) w art. 15 uchyla się pkt 1;"
- 28) w art. 107 w pkt 4, w lit d oraz w art. 113 w pkt 2, w art. 69 wyrazy "niebezpiecznych produktach żywnościowych" zastępuje się wyrazami "niebezpiecznej żywności";
- 29) w art. 113 przed pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:
"...") w art. 38 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:
"4) został ustalony najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości w środkach spożywczych, których dotyczy zastosowanie tego środka, na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniającego dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz. Urz. UE L 70 z 16.03.2005, str. 1) lub przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia;"
- 30) w art. 119 wyraz "sześć" zastępuje się wyrazem "dwanaście";
- 31) w art. 126 w ust. 1 skreśla się wyrazy "art. 24 ust. 5," oraz wyrazy "art. 50 ust. 1,";
- 32) w art. 126 ust. 4 otrzymuje brzmienie:
"4. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 15 pkt 1 ustawy, o której mowa w art. 107, oraz art. 24 ust. 5 ustawy, o której mowa w art. 127 pkt 2, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 50 ust. 1 niniejszej ustawy."

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

Uzasadnienie

Na posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2006 r. Senat rozpatrzył ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia i uchwalił do niej 32 poprawki. Celem poprawek jest przede wszystkim zapewnienie zgodności ustawy z zasadami techniki prawodawczej, usunięcie nieściśłości, wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, uzupełnienie brakujących przepisów oraz zapewnienie spójności terminologicznej w ramach systemu prawa.

Mając na względzie przejrzystość przepisów oraz jasność co do znaczenia terminów, którymi posługuje się ustawodawca, a także fakt, że pojęcia "zarządzanie ryzykiem" oraz "informowanie o ryzyku" nie zostały zdefiniowane w słowniczku ustawy, Senat uznał za stosowne wprowadzenie do ustawy definicji tych pojęć (poprawka nr 1). Uchwalając poprawkę Senat uwzględnił również fakt, że uchylana ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia formułowała analogiczne definicje. Odesłanie w ramach definicji do stosownych przepisów rozporządzenia nr 178/2002 zapewni spójność regulowanych instytucji prawnych na gruncie krajowym i unijnym.

Poprawka nr 2 koreluje sformułowaną w ustawie definicję pojęcia "najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości pestycydów" z definicją tego pojęcia sformułowaną w rozporządzeniu (WE) nr 396/2005. W art. 3 ust. 2 lit. d tego rozporządzenia zdefiniowany jest "najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości" (NDP), a nie "najwyższy prawnie dopuszczalny poziom pozostałości".

W art. 3 ust. 3 pkt 41 ustawy uchwalonej przez Sejm określenie "system RASFF" tłumaczy się jako system **szybkiego** ostrzegania o niebezpiecznej **żywności** i paszach. Zmieniany tą ustawą art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. d (art. 107 pkt 4) ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych mówi o systemie **wczesnego** ostrzegania o niebezpiecznych **produktach żywnościowych** i paszach (tak samo zmieniany art. 69 ustawy o ochronie roślin - art. 113 pkt 2). Ponadto nowouchwalona ustawa o paszach stanowi również, że system RASFF jest systemem wczesnego ostrzegania. Jednocześnie należy wskazać, że w dotychczasowych przepisach mówiono o systemie **wczesnego** ostrzegania. Mając na uwadze powyższe uwagi Senat uznał, że polska nazwa systemu RASFF powinna zostać ujednolicona w ramach całego systemu prawa i zaproponował poprawki nr 3 i 28. W myśl jednej z podstawowych zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń.

Wprowadzając poprawkę nr 4 Senat uznał, że art. 8 w brzmieniu uchwalonym przez Sejm budzi wątpliwości interpretacyjne. Analizując ten przepis można bowiem dojść do

wniosku, że każdy produkt będący środkiem spożywczym wprowadzony do obrotu na terytorium Polski musi spełniać wymagania przewidziane dla środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz suplementów diety. Mając świadomość, że intencja autorów ustawy była inna oraz kierując się zasadą, w myśl której przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, Senat proponuje stosowną poprawkę, która nadaje art. 8 brzmienie adekwatne do woli ustawodawcy, eliminując przy tym możliwe wątpliwości interpretacyjne.

W wytycznych do przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania stosownego rozporządzenia na podstawie art. 10 znalazło się sformułowanie zgodnie, z którym rozporządzenie wydane przez ministra musi być zgodne z wymaganiami określonymi w art. 9 rozpatrywanej ustawy. Zdaniem Senatu taka wytyczna jest zbędna w związku z powszechnie przyjętą zasadą techniki prawodawczej, w myśl której w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (innymi słowy rozporządzenie musi pozostawać w zgodzie ze **wszystkimi** aktami wyższymi rangą). Zasada ta wynika z przyjęcia w polskiej Konstytucji hierarchicznej budowy systemu aktów prawnych. Analogiczna uwaga dotyczy art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 2 oraz art. 39. Mając na względzie powyższe Senat proponuje przyjęcie poprawek nr 5, 6, 7 i 13.

Poprawki nr 8 i 10 zmierzają do uwzględnienia zasady techniki prawodawczej, zgodnie z którą nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania.

Wprowadzając poprawkę nr 9 Senat miał na względzie, że warunki i wymagania odnoszące się do suplementów diety oraz środków spożywczych wzbogacanych substancjami dodawanymi do żywności mogą być określone również na podstawie art. 27 ust. 7 oraz art. 28 ust. 4. Wobec powyższego, zdaniem Senatu, jest wskazane, aby Główny Inspektor Sanitarny przeprowadzając postępowanie, o którym mowa w art. 30 ust. 1, wyjaśniał również, czy środki spożywcze, o których mowa wyżej, spełniają wymagania określone tych przepisach.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia precyzji regulacji ustawowych, Senat proponuje jednoznaczne określenie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów opinii, o których mowa w art. 31 ust. 1 (poprawka nr 11).

W art. 36 ust. 2 sformułowano obowiązek ogłaszania wykazu wód uznanych jako naturalne wody mineralne, niemniej nie wskazano podmiotu zobowiązanego do realizacji tego obowiązku. Na podstawie przepisu nie można jednoznacznie wskazać, czy podmiotem zobowiązanym będzie minister właściwy do spraw zdrowia, czy też Główny Inspektor

Sanitarny. Dążąc do zapewnienia jednoznaczności przepisów oraz mając na uwadze, że uznania wody jako naturalnej wody mineralnej dokonuje Główny Inspektor Sanitarny, Senat przyjął, że wykaz powinien być ogłaszany przez ten podmiot (poprawka nr 12).

Rozpatrując art. 43 ust. 1 Senat uznał, że sposób sformułowania art. 43 ust. 1 pkt 2 budzi wątpliwości, czy warunki określone w tym przepisie muszą być spełnione przez kandydata na klasyfikatora grzybów kumulatywnie, czy fakultatywnie. Analiza tego przepisu oraz art. 43 ust. 2 formułującego warunki nabycia uprawnień grzyboznawcy, prowadzić może do wniosku, że osoba będąca kandydatem na klasyfikatora grzybów musi spełnić przynajmniej jeden z warunków wskazanych w art. 43 ust. 1 pkt 2. Ponieważ wolą ustawodawcy jest **kumulatywne** spełnienie obu warunków, Senat uchwalił poprawkę nr 14.

Poprawka nr 15 ma charakter terminologiczny i zmierza do zapewnienia spójności terminologicznej w ramach systemu prawa.

Uchwalając poprawkę nr 16 Senat miał na względzie, że dotrzymanie terminu, o którym mowa w art. 64 ust. 1, nie jest możliwe w przypadku wniosku o dokonanie zmian w rejestrze zakładów. Art. 64 ust. 1 wskazuje bowiem, że wszystkie wnioski, o których mowa w tym przepisie, powinny być złożone w terminie co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia planowanej działalności. W przypadku wniosku o dokonanie zmian w rejestrze taki wniosek będzie składany nie przed rozpoczęciem działalności, ale w trakcie jej prowadzenia (wniosek taki powinien być składany niezwłocznie).

Konieczność zapewnienia czytelności ustawy z punktu widzenia adresatów zawartych w niej norm prawnych, wymóg dostatecznej precyzji języka prawnego, brzmienie art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2074/2005, a także fakt, że odstępstwa, o których mowa w art. 69 ust. 3 nie są tym samym rodzajem odstępstw co odstępstwa, o których mowa w ust. 4 tego artykułu, skłoniły Senat do przyjęcia poprawek nr 17, 18 i 19.

Poprawka nr 20 zmierza do zapewnienia spójności terminologicznej w ramach systemu prawa.

Zmiana zaproponowana w poprawce nr 21 ma na celu doprecyzowanie, że w art. 82 ust. 2 mowa jest o tym samym organie co w ust. 1 tego artykułu.

Państwowy graniczny inspektor sanitarny wykonuje zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i **morskich**, portów lotniczych i **morskich** oraz **jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych**. Przepis art. 10 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej stanowi, że dział gospodarka morska obejmuje m.in. sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej, obszarów morskich, a także portów i przystani morskich. W sprawach

dotyczących tego działu właściwy jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Mając powyższe na uwadze Senat uznał za niezbędne rozszerzenie katalogu ministrów, w porozumieniu z którymi minister właściwy do spraw zdrowia będzie określał wykaz przejść granicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez które środki spożywcze oraz materiały lub wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością będą mogły być wprowadzane na terytorium Wspólnoty Europejskiej, o **ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej**.

Poprawka nr 23 ma charakter redakcyjny.

Analiza przepisu karnego sformułowanego w art. 100 ust. 1 prowadzi do wniosku, że odpowiedzialności karnej nie będzie podlegała osoba postępująca wbrew zakazowi sformułowanemu w art. 25 ust. 2 pkt 3. Zakazem tym objęte jest oferowanie lub dostarczanie przez producentów lub dystrybutorów preparatów do początkowego żywienia niemowląt oraz przedmiotów służących do karmienia niemowląt, ich próbek lub innych przedmiotów tego typu o charakterze promocyjnym – konsumentom, w tym przede wszystkim kobietom ciężarnym, rodzicom niemowląt lub członkom ich rodzin, bezpośrednio lub za pośrednictwem podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, bezpłatnie lub po obniżonej cenie. W żadnym z przepisów działu VIII zawierającego katalog sankcji za naruszenie przepisów ustawy nie sformułowano sankcji za naruszenie tych zakazów. Zdaniem Senatu postępowanie wbrew zakazom określonym w art. 25 ust. 2 pkt 3 powinno być czynem karalnym i w związku z tym przyjęto poprawkę nr 24.

Poprawka nr 25 ma na celu ujednolicenie terminologii ustawy.

Uchwalając poprawkę nr 26 Senat miał na uwadze, że art. 50 ust. 2 nie określa wymagań w zakresie znakowania środków spożywczych, ale wskazuje katalog przepisów, w których takie wymagania są określone. Zaproponowana poprawka uwzględnia ponadto, że wymagania w zakresie znakowania środków spożywczych sformułowane są zarówno w ustawie, jak i rozporządzeniach. Dostateczna precyzja zmienianego przepisu jest szczególnie istotna, jeśli wziąć pod uwagę, że przepis ten stanowi o karze pieniężnej.

Wprowadzając poprawki 27, 31 i 32 Senat wziął pod uwagę, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia sformułowany w zmienianym art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest identyczny, w zakresie spraw przekazanych do uregulowania, z przepisem art. 50 ust. 1 nowej ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W świetle zasad techniki prawodawczej nie jest poprawne formułowanie takich samych przepisów w różnych aktach prawnych, dotyczy to również przepisów upoważniających. Błędne jest również wydawanie jednego aktu

wykonawczego na podstawie kilku upoważnień zamieszczonych w różnych ustawach. Przestrzeganie tej zasady jest ważne z punktu widzenia reguł walidacyjnych rządzących obowiązywaniem rozporządzeń. W przypadku rozporządzeń wydanych na podstawie więcej niż jednego upoważnienia powstają istotne niejasności, w przypadku gdy traci moc jedna z ustaw upoważniających bądź jeden z przepisów upoważniających i trzeba ustalić, w jakim zakresie tracą moc przepisy wykonawcze wydane na podstawie danej ustawy (danych przepisów upoważniających). Ze względu na to zasady techniki prawodawczej nakazują konsekwentnie respektować zasadę, w myśl której, jednym aktem wykonawczym "wykonuje się" jedno i tylko jedno upoważnienie. Sformułowanie dwóch jednakowych upoważnień w dwóch różnych ustawach i wydanie na ich podstawie jednego rozporządzenia utrudnia także interpretację przepisów rozporządzenia. Rozporządzenie jest bowiem powiązane z ustawą upoważniającą, nie tylko kompetencyjnie, ale również funkcjonalnie i tematycznie. Oznacza to, że jest ono związane z treścią ustawy upoważniającej (dany akt wykonawczy ma być interpretowany w powiązaniu z ustawą udzielającą upoważnienia do jego wydania) oraz służy jej wykonaniu. Ponadto poprawki nr 31 i 32 uwzględniają fakt, że utrzymywane w mocy rozporządzenie wydane zostało zarówno na podstawie art. 15 pkt 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jak i art. 24 ust. 5 uchylanej ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, a więc na podstawie dwóch ustaw. Brzmienie art. 126 ust. 1 i art. 126 ust. 4 mogłoby sugerować, że wydano dwa różne rozporządzenia.

Poprawka nr 29 uzasadniona jest tym, że dokonując nowelizacji ustawy o ochronie roślin nie dokonano zmiany w art. 38 ust. 1 pkt 4, w którym również znalazło się odesłanie do przepisów o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.

Zdaniem Senatu przewidziany w art. 119 sześciomiesięczny okres przejściowy jest zbyt krótki i nie pozwoli producentom suplementów diety dostosować się do wymagań w zakresie oznakowania. Licząc się z interesami producentów takich środków spożywczych przyjęto poprawkę nr 30 wydłużającą ten okres do dwunastu miesięcy.