



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 19 listopada 2015 r.

VII.7037.93.2015.AL

Pan

Konstanty Radziwiłł

Minister Zdrowia

ul. Miodowa 15

00-952 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje w ostatnim czasie wiele skarg dotyczących **rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci** (Dz. U. poz. 1256; dalej jako: rozporządzenie). Mając na uwadze podnoszone przez Skarżących zarzuty, zwracam się do Pana Ministra w niniejszej sprawie.

Na wstępie **pragnę podkreślić, że w pełni zgadzam się z celem przedmiotowego rozporządzenia**, przedstawionym w uzasadnieniu do jego projektu. W uzasadnieniu określono, iż celem regulacji jest *„wzmocnienie ochrony zdrowia dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, poprzez ograniczenie dostępu na terenie przedszkoli, szkół i placówek opiekuńczo- wychowawczych do środków spożywczych zawierających znaczne ilości składników niezalecanych dla ich rozwoju”*. **Zapewniam Pana Ministra, iż celem mojego wystąpienia nie jest polemika z przedstawionymi powyżej założeniami, ale zwrócenie uwagi Pana Ministra na pewne uregulowania prawne budzące wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.**

Zgodnie z art. 52c ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 594 ze zm.), w jednostkach systemu oświaty sprzedawane mogą być wyłącznie środki spożywcze objęte grupami środków

spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w tych jednostkach określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 pkt 1 tej ustawy; natomiast w ramach żywienia zbiorowego dzieciom i młodzieży stosowane mogą być wyłącznie środki spożywcze, które spełniają wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 6 pkt 2 ustawy. Na podstawie art. 52c ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia minister właściwy do spraw zdrowia został zobligowany do wydania rozporządzenia określającego grupy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, a także wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, uwzględniając jednocześnie normy żywienia dzieci i młodzieży oraz mając na względzie wartości odżywcze i zdrowotne środków spożywczych.

1. Rozporządzenie a zasada poprawnej legislacji

Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci zostało wydane dnia 26 sierpnia 2015 r., a w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zostało opublikowane dnia 28 sierpnia 2015 r. Zgodnie z § 2 rozporządzenia, weszło ono w życie z dniem 1 września 2015 r. Zdaję sobie sprawę, iż wskazane uregulowanie jest zdeterminowane faktem rozpoczęcia roku szkolnego 1 września oraz wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r., poz. 35). Data ta wydaje się najbardziej odpowiednia na wprowadzanie jakichkolwiek zmian związanych z systemem oświaty lub sprawami związanymi z działalnością szkół. **Jednakże należy pamiętać, iż zgodnie z wywiezioną przez Trybunał Konstytucyjny (dalej jako: TK) z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji, istnieje konieczność zachowania odpowiedniego *vacatio legis* przy dokonywaniu zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego.**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr. 197, poz. 1172 ze zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast ust. 2 wskazanego powyżej artykułu zezwala aby, **w uzasadnionych przypadkach, akty normatywne mogły wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni.**

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci, **nie znalazło się uzasadnienie skrócenia okresu vacatio legis i nie wskazano przyczyn, które przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania.**

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego została wywiedziona również **zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.** W jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹ stwierdzono, iż „(...) *zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą*”.

Skarżący w niniejszej sprawie wskazują, że **ustanowienie tak krótkiego terminu, pomiędzy wydaniem przedmiotowego rozporządzenia a jego wejściem w życie, spowodowało liczne negatywne skutki dla przedsiębiorców. Należy je rozpatrywać mając na uwadze poczynione powyżej spostrzeżenia odnoszące się do zasady prawidłowej legislacji.**

Po pierwsze, osoby i podmioty prowadzące sklepiki szkolne oraz zamawiające żywność na zbiorowe żywienie **poniosły straty, gdyż miały już zmagazynowane środki spożywcze lub podpisane umowy z dostawcami.** Zdaniem Skarżących, uniemożliwiło to skuteczne dostosowanie się do wymogów prawnych już od pierwszego

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. o sygn. akt P 3/00.

dnia obowiązywania nowego rozporządzenia. Tymczasem wskazane regulacje powinny być znane zainteresowanym osobom wystarczająco wcześniej, tak, by można było się odpowiednio przygotować się do dostarczania wymaganych produktów żywnościowych do szkół.

Skarżący wskazują ponadto na straty poniesione przez podmioty prowadzące sklepiki szkolne lub stołówki, które poczyniły inwestycje w urządzenia przydatne do przygotowania lub przechowywania określonych produktów, np. tostery, automaty do przygotowywania napojów, itp. Urządzenia te nie mogły być już wykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem w związku z zakazem sprzedawania określonych produktów w sklepikach szkolnych.

Kolejnym negatywnym skutkiem dla przedsiębiorców prowadzących szkolne sklepiki jest **utrata opłacalności prowadzonej działalności gospodarczej**. Skarżący wskazują, że może to dla nich oznaczać całkowitą utratę dochodów. Szczegółowo i rygorystycznie określone normy dotyczące żywności mogą spowodować, iż większość sklepików szkolnych będzie musiała zostać zamknięta z powodu niemożności sprostania wymaganiom wynikającym z rozporządzenia oraz z powodów ekonomicznych, tzn. braku opłacalności². Z informacji prasowych wynika, że według szacunków Konfederacji Lewiatan w całej Polsce zamknięto nawet kilka tysięcy sklepików. Należy mieć na uwadze, iż decyzję o dalszym prowadzeniu swojej działalności podmioty te podjęły przed przyjęciem omawianego rozporządzenia i zaplanowały już swój rozwój w oparciu o przepisy prawa ówczesnie obowiązującego. Skarżący wskazują także, iż **środki spożywcze spełniające wymagania z rozporządzenia są w dużej części droższe niż ich zakazane odpowiedniki**. Podkreślono, że dzieci i młodzież z tego powodu niechętnie kupuje te produkty w szkolnych sklepikach, natomiast przychodzi do szkoły ze środkami spożywczymi zakupionymi poza terenem szkoły.

² O lokalnym zamykaniu sklepików donosi prasa, np. „**Rzeź szkolnych sklepików**” (<http://www4.rp.pl/Edukacja/310059828-Rzez-szkolnych-sklepikow.html>), „**Pogrom szkolnych sklepików**” (<http://nowinyzabrzanskie.pl/aktualnosci/pogrom-szkolnych-sklepikow/>), „**Plajta w sklepikach szkolnych. Na Pomorzu większość już zamknięto**” (<http://www.radiogdansk.pl/index.php/wydarzenia/item/29483-plajta-w-sklepikach-szkolnych-na-pomorzu-wiekszosc-juz-zamknieto.html>)

Zwrócono także moją uwagę na fakt, że **uzasadnienie do projektu rozporządzenia pozbawione jest oceny skutków**, jakie mogą wiązać się z regulacjami rozporządzenia dla niektórych producentów żywności, którzy będą zmuszeni do jak najszybszego dokonania zmian w recepturach produktów. W uzasadnieniu wskazano, że w przypadku podmiotów prowadzących sprzedaż środków spożywczych lub działalność w zakresie zbiorowego żywienia dzieci i młodzieży skutkiem regulacji będzie konieczność zmiany asortymentu sprzedawanej żywności i dostosowanie żywienia zbiorowego do wymogów rozporządzenia. Brak jest zatem szerszego odniesienia się do skutków, w szczególności ekonomicznych, jakie wiążą się dla tych podmiotów ze zmianą prawa.

W uzasadnieniu stwierdzono również, że *„wejście w życie rozporządzenia nie spowoduje zmian na rynku pracy w odniesieniu do zatrudnienia oraz nie będzie miało wpływu na wskaźniki zatrudnienia, pod warunkiem dostosowania się do przepisów rozporządzenia”*. Skarżący wskazują, że **w praktyce wejście w życie rozporządzenia spowodowało zamknięcie wielu sklepików szkolnych, a tym samym utratę pracy i możliwości zarobku przez wiele osób. Wskazuje się także, że osoby prowadzące sklepiki napotykają bardzo duże trudności, gdyż w hurtowniach nie ma produktów, które można sprzedawać w sklepikach**. Skarżący podkreślają, że gdyby reforma ta była przeprowadzana stopniowo i w przeciągu dłuższego, np. rocznego okresu, dostępność odpowiednich produktów spożywczych byłaby o wiele lepsza.

Należy mieć przy tym na uwadze, iż konsekwencją naruszenia przepisów art. 52c ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz rozporządzenia jest, zgodnie z art. 52c ust. 5, możliwość rozwiązania, bez zachowania terminu wypowiedzenia, umowy z podmiotem prowadzącym sprzedaż środków spożywczych lub działalność w zakresie zbiorowego żywienia dzieci i młodzieży, bez odszkodowania. Dodatkowo, na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 8-10, na prowadzącego działalność może być nałożona kara pieniężna w wysokości od 1000 zł do 5000 zł za sprzedawanie lub stosowanie środków spożywczych nieodpowiadających wymogom rozporządzenia.

2. Rozporządzenie a wolność działalności gospodarczej i zróżnicowanie sytuacji przedsiębiorców

Jedną z podstawowych zasad ustanowionych przez Konstytucję RP jest zasada wolności działalności gospodarczej. Została ona sformułowana w art. 20 oraz w art. 22 Konstytucji RP, a także w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.). Zgodnie z powyższymi regulacjami, **wolność działalności gospodarczej jest jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej, a tym samym ustroju gospodarczego Polski. Ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.**

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny³: „(...) *ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko <ważny interes publiczny> przy zachowaniu ustawowej formy tej ingerencji. Art. 22 Konstytucji jako lex specialis nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim <ważny interes publiczny> może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji*”.

Mając na uwadze powyższe, należy zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia **niewątpliwie wprowadza ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zachowany został zatem wymóg ustawowego ograniczenia tej wolności. Jednakże w uzasadnieniu do projektu ustawy nie znalazło się bezpośrednio odniesienie do problemu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Podobne rozważania nie znalazły się także w projekcie do rozporządzenia, które miało doprecyzować zakres ograniczenia wolności działalności gospodarczej.** W orzecznictwie TK przyjmuje się, że Konstytucja *"niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny».* Ustawodawca musi zatem każdorazowo

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r. o sygn. akt P 4/14.

wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego"⁴.

W omawianej sytuacji należy również odnieść się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE), w którym to Trybunał wielokrotnie oceniał poszczególne regulacje w kontekście swobodnego przepływu towarów oraz zasady proporcjonalności. Jak wskazał TSUE: „*Jednakże, aby taka regulacja była zgodna z zasadą proporcjonalności, należy zbadać nie tylko, czy zastosowane w niej środki są właściwe do realizacji przewidzianych celów, lecz również, czy nie wykraczają one poza to, co niezbędne do osiągnięcia tych celów* (zob. wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. str. I-11705, pkt 78 i w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, Zb.Orz. str. I-11763, pkt 79)”⁵.

Mając na uwadze powyższe, przedstawić należy zarzuty Skarżących dotyczące naruszenia wolności działalności gospodarczej oraz zróżnicowania sytuacji przedsiębiorców.

Po pierwsze, problem dotyczy **proporcjonalności dokonanego ograniczenia wobec wartości, która jest chroniona** (w tym przypadku ochrona zdrowia dzieci w wieku szkolnym). Cel ten jest niewątpliwie słuszny i jest w stanie przeważać nad wolnością działalności gospodarczej. Wartość ta jako wchodząca w skład przesłanki „zdrowia publicznego” może być uznana za „ważny interes publiczny”. **Jednakże, zdaniem Skarżących, regulacja ta nie jest proporcjonalna w stosunku do zamierzonego celu. Wskazują oni, iż nie jest ona właściwa do realizacji przewidzianego celu oraz nie jest niezbędna dla ochrony interesu, z którym jest powiązana.** Skarżący podkreślają, że dzieciom oraz młodzieży nie smakuje żywność podawana aktualnie na szkolnych stołówkach. Uczniowie przynoszą sól oraz cukier z domów i dodają je do podawanych w szkołach posiłków. Wiadome jest również, iż dzieci i młodzież, nie mogąc kupić określonych „niezdrowych” produktów szkolnych sklepikach, dostają je od rodziców lub kupują poza szkołą, aby następnie spożyć je

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r. o sygn. K 46/07.

⁵ Wyrok TSUE z 14 września 2006 r., w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 (*Alfa Vita Vassilopoulos AE i Carrefour-Marinopoulos AE przeciwko Elliniko Dimosio, Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*).

w trakcie pobytu w szkole. Skarżący wskazują, iż w tym przypadku cel omawianej regulacji nie jest realizowany, gdyż ani uczniowie, ani ich rodzice nie są dostatecznie przygotowani do omawianej regulacji. **Podkreśla się zatem, że aspekt edukacyjny ma w tym przypadku kluczowe znaczenie. Zdaniem Skarżących głównym sposobem realizowania powyższego celu powinny być działania o charakterze edukacyjnym, skierowane zarówno do dzieci i młodzieży, jak i do ich rodziców.** Nawyków żywieniowych dziecko nie jest w stanie wypracować w szkole, gdyż spożywa tam zwykle tylko jeden posiłek w ciągu dnia, przez 5 dni w tygodniu w ciągu roku szkolnego. Pozostałe posiłki są przygotowywane w domach lub spożywane razem z rodzicami, opiekunami. Wskazuje się również, iż skutki ograniczeń wprowadzonych przez rozporządzenie nie są proporcjonalne (adekwatne) do ciężarów nakładanych na przedsiębiorców.

Drugim aspektem jest **zróznicowanie sytuacji przedsiębiorców, którzy prowadzą sprzedaż takich samych środków spożywczych. Wprowadzone ograniczenie dotyczy tylko podmiotów prowadzących sprzedaż środków spożywczych lub działalność w zakresie zbiorowego żywienia dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty.** W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, które przytoczono powyżej, wskazuje się, iż przepisy krajowe utrudniające swobodny przepływ towarów mogą być uzasadnione względami interesu ogólnego, o ile przepisy te są stosowane bez rozróżnienia. Stwierdzenie to Skarżący odnoszą do omawianej regulacji wskazując, że podmioty prowadzące podobną działalność gospodarczą (sprzedawanie środków spożywczych) są traktowane odmiennie, w zależności od tego, czy prowadzą działalność w jednostce systemu oświaty czy w jakimkolwiek innym miejscu. Jak wskazuje B. Banaszak⁶, *„przedsiębiorcy (...) uczestniczą w obrocie gospodarczym na równych prawach. Dlatego też wszelkie zróznicowanie w tym zakresie, jeśli jest wprowadzane przez ustawodawcę, nie może przybierać cech dyskryminacji”*.

Skarżący wskazują ponadto, że w załącznikach do rozporządzenia określono **odmienne warunki dotyczące tych samych środków spożywczych dla podmiotów sprzedających je w szkolnych sklepikach, a inne w przypadku żywienia zbiorowego**

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2012.

(np. produkty mleczne, zbożowe produkty śniadaniowe, kakao). Regulacja ta, zdaniem Skarżących, stanowi nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji przedsiębiorców.

Uwaga Rzecznika została także zwrócona na problem **ograniczenia wielkości opakowań w przypadku sprzedaży suszonych owoców, warzyw, nasion, orzechów, soków owocowych, warzywnych i owocowo-warzywnych** (ust. 9 pkt 2 i ust. 10 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia - wykaz grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty). Wskazane uregulowanie jest umotywowane, zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu rozporządzenia, dokonany przegląd asortymentu dostępnego na rynku. Jednakże, na podstawie poglądu wyrażonego przez Polskie Towarzystwo Vendingu, przedstawionego Panu Ministrowi w toku konsultacji społecznych nad projektem przedmiotowego rozporządzenia, *„wskazane ograniczenia mają charakter arbitralny, nie znajdują uzasadnienia w postulacie ochrony zdrowia oraz dyskryminują niektórych producentów. (...) postulat ten nie uwzględnia w ogóle specyfiki kanału sprzedaży jakim jest vending, w którym najczęściej spotykaną pojemnością soków jest 0,5 l.”*. Skarżący wskazują, iż rozporządzenie bezzasadnie dyskryminuje niektórych przedsiębiorców, między innymi operatorów maszyn vendingowych, którzy będą musieli zmienić parametry techniczne urządzeń, gdyż większość z nich jest przystosowana do wytwarzania butelek o pojemności 0,5 l.

W niekorzystnej sytuacji znajdują się także **producenci środków spożywczych, którzy produkują np. tylko soki o pojemności powyżej 0.33 l**. Wskazane uregulowania prowadzą do zróżnicowania sytuacji przedsiębiorców - odmienne jest traktowanie producentów środków spożywczych produkujących soki w butelkach o pojemności powyżej 0.33 l, a inne producentów soku o identycznych właściwościach, ale w butelkach o pojemności poniżej 0.33 l. **Wydaje się, że wielkość opakowania, w których sprzedawane są środki spożywcze, określona w rozporządzeniu, nie ma bezpośredniego wpływu na zdrowie uczniów. Wprowadzone zatem przepisami rozporządzenia dotyczące wielkości opakowań trudno uznać za usprawiedliwione.**

3. Szkoły średnie

Zgodnie z treścią rozporządzenia, stosowane jest ono do sklepików szkolnych oraz stołówek w jednostkach systemu oświaty. Zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. c s ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.), system oświaty obejmuje również szkoły ponadgimnazjalne, zatem rozporządzenie należy stosować również w tych szkołach. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia stwierdzono natomiast, że „(...) badania przeprowadzone przez takich autorów, jak: Szymander- Buszka i wsp., Łukasiewicz i wsp. oraz Szczerbiński i wsp. dowodzą, że rodzaj szkoły determinuje asortyment sklepików szkolnych, (...) w szkołach ponadgimnazjalnych częściej można zakupić żywność zalecaną, w tym owoce i warzywa, produkty mleczne, wody mineralne i ciepłe herbaty”, a także „(...) stwierdza się (...) zbyt niską kaloryczność diety u nastoletnich dziewcząt, które w dążeniu do szczupłej sylwetki świadomie ograniczają spożycie różnych produktów”.

Skarżący wskazują, iż **omawiane regulacje nie są adekwatne w stosunku do powyżej zasygnalizowanych problemów**. Podkreślają oni, że osoby uczęszczające do szkół ponadgimnazjalnych są na tyle dojrzałe i odpowiedzialne, że są w stanie same ocenić, jakie środki spożywcze mogą spożywać. Należy mieć również na uwadze, że część osób uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych ma już ukończone 18 lat, w związku z tym jest uprawniona do samodzielnego podejmowania decyzji we wszystkich dotyczących ją kwestiach. Często uczniowie tych szkół spędzają w nich bardzo długie godziny poświęcone dużemu wysiłkowi umysłowemu lub fizycznemu, dlatego też spożywane przez nich produkty powinny zapewniać im więcej energii niż ma to miejsce w przypadku ucznia pierwszej klasy szkoły podstawowej. Często ciepła herbata ze szkolnego sklepiku jest jednym ciepłym produktem, jaki osoby te spożywają w ciągu wielu godzin spędzonych w szkole. **Skarżący są zdania, iż problem zbyt niskiej kaloryczności diety nie zostanie rozwiązany przez ograniczenie dostępu określonych produktów w sklepikach szkolnych oraz na stołówkach.**

4. Przekroczenie upoważnienia ustawowego

Kolejnym problemem, który dotyczy omawianej regulacji prawnej, jest **możliwe przekroczenie przez treść rozporządzenia upoważnienia ustawowego, które**

zawarte jest w art. 52c ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Jak wskazuje W. Skrzydło, *„takie upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być przy tym bardzo konkretne, musi wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania w tym akcie, poza który nie można wykraczać, gdyż Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność aktów wykonawczych z ustawą, kontroluje także, czy podmiot, wydając go, miał do tego uprawnienie i czy działał w zakaślonych granicach. Ustawa winna także ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego”*⁷.

Zgodnie z art. 52c ust. 6 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia minister właściwy do spraw zdrowia został zobligowany do wydania rozporządzenia określającego grupy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, a także wymagania, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, uwzględniając jednocześnie normy żywienia dzieci i młodzieży oraz mając na względzie wartości odżywcze i zdrowotne środków spożywczych. Rozporządzenie to zawiera dwa załączniki: grupy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty (załącznik nr 1) oraz wykaz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty (załącznik nr 2).

W załączniku nr 1 do rozporządzenia miały zostać określone **grupy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty**. Zgodnie z treścią tego załącznika wyszczególniono 14 grup środków spożywczych, między innymi kanapki, mleko, warzywa i owoce. Jednakże przy poszczególnych grupach środków spożywczych zostały sformułowane **dotatkowe warunki, jakim muszą odpowiadać te produkty, np. bez soli oraz sosów,**

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013

zawierające nie więcej niż 10 g cukrów w 100 ml produktu gotowego do spożycia. Należy zatem zwrócić uwagę, iż upoważnienie ustawowe stanowi, że w rozporządzeniu mają zostać określone **grupy środków spożywczych** przeznaczonych do sprzedaży, natomiast określenie **wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze** dotyczy tylko wykazu odnoszącego się do żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty.

Powyższe uwagi skierowane zostały do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, wraz z prośbą o odniesienie się przez Rzecznika do zgodności z Konstytucją treści omawianego rozporządzenia. Zdaję sobie sprawę, że poruszone powyżej kwestie zostały także przedstawione Panu Ministrowi przez obywateli, którzy zgłosili je bezpośrednio do Ministerstwa Zdrowia lub do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dlatego też przedstawiam Panu Ministrowi przedstawione przez obywateli kwestie. Jednocześnie pragnę jeszcze raz zapewnić, że **zdrowie dzieci oraz młodzieży jest w mojej ocenie jednym z aspektów, który wymaga szczególnej ochrony i uwagi ze strony całego państwa.**

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą **o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie oraz o odniesienie się do zarzutów przedstawionych przez Skarżących.** Jednocześnie uprzejmie proszę o poinformowanie mnie **o innych działaniach podejmowanych przez Pana Ministra, które mają na celu poprawę sytuacji w zakresie żywienia dzieci i młodzieży** (np. działania o charakterze edukacyjnym). Zwracam się również z prośbą o przedstawienie informacji, o ile Pan Minister je posiada, **o ilości sklepików szkolnych, które zostały zamknięte od czasu wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.**

Do wiadomości:

1. Pani Anna Zalewska
Minister Edukacji Narodowej
2. Pan Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju

Podpis na oryginale