



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.65.2022.ML

Pani
Elżbieta Witek
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 oraz niektórych innych ustaw (druk
nr 2373).**

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

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności
i żywienia oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2373)

Opis proponowanych zmian

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2373) formułuje obligatoryjną delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zdrowia dotyczącą uregulowania wymagań obowiązujących przy prowadzeniu żywienia zbiorowego typu zamkniętego, które obejmie m.in. jednostki systemu oświaty, szpitale i domy pomocy społecznej. Wydając to rozporządzenie, minister właściwy do spraw zdrowia powinien uwzględnić normy żywienia, wymagania zdrowotne oraz minimalny dzienny koszt posiłków i napojów, określony na co najmniej 120% minimalnej stawki godzinowej brutto ustalanej na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).

Zmiany proponowane w art. 2 i art. 3 projektu stanowią, w ocenie projektodawcy, dostosowanie przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.) do proponowanej zmiany w art. 1.

Projektodawca wskazuje termin wejścia w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2023 r.

Opis aktualnego stanu prawnego

1. Jednostki systemu oświaty

Minister właściwy do spraw zdrowia skorzystał dotychczas z delegacji ustawowej określonej w art. 52c ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r. poz. 2021, z późn. zm.), wydając rozporządzenie regulujące zasady prowadzenia żywienia w jednostkach systemu oświaty, tj. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 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 i młodzieży w tych jednostkach (Dz. U. poz. 1154) – tzw. „rozporządzenie sklepikowe”. Zasadniczym jego celem jest wzmocnienie ochrony zdrowia dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, przez ograniczenie dostępu na terenie przedszkoli i szkół do środków spożywczych zawierających znaczne ilości składników newralgicznych z żywieniowego punktu widzenia, tj. cukru, tłuszczu oraz soli.

Ponadto, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.), w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę. Z przepisów art. 106 ww. ustawy wynika, że kwestie wysokości opłat za wyżywienie, o których mowa w ust. 4 tego artykułu, dotyczą stołówki, zatem miejsca będącego organizacyjnie częścią szkoły, gdzie posiłki są przygotowywane przez personel zatrudniony w szkole.

Uczniowie i wychowankowie korzystający z tak zdefiniowanej stołówki ponoszą opłaty w wysokości kosztów surowca zużytego do przygotowania posiłku (składników). Podobnie wygląda sytuacja, gdy uczniowie korzystają z posiłków dowożonych ze stołówki innej szkoły prowadzonej przez gminę. W przypadku posiłków dostarczanych w formie cateringu lub wydawanych w stołówce prowadzonej przez ajenta przepisy art. 106 ww. ustawy nie mają zastosowania. Należy także zauważyć, że koszty przygotowania posiłków, dostarczanych uczniom w formie cateringu, ponoszą rodzice, w związku z powyższym dyrektorzy szkół czuwają nad tym, aby dostarczane posiłki były dobrej jakości przy ich możliwie niewysokiej cenie.

2. Szpitale

Odnosząc się do kwestii wymagań dotyczących żywienia w szpitalach, zauważyć należy, że w chwili obecnej brak jest aktów prawnych, które w sposób szczegółowy regulowałyby kwestię standardów żywienia pacjentów w tych podmiotach. Aktualnie jest procedowany projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań obowiązujących przy prowadzeniu żywienia w szpitalach¹ (nr w Wykazie prac legislacyjnych Ministra Zdrowia: MZ 1279). Projekt ten stanowi wykonanie fakultatywnej delegacji zawartej w art. 72 ust. 6 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Przedmiotowy projekt został przekazany w dniu 16 marca 2022 r. do uzgodnień oraz konsultacji publicznych i opiniowania. Termin na zgłaszanie uwag do projektu upłynął

¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12357702>

w dniu 15 kwietnia 2022 r. Z uwagi na zgromadzony, obszerny materiał obejmujący uwagi i propozycje zmian do projektu trwa analiza przedstawionych stanowisk w porozumieniu z Narodowym Instytutem Zdrowia Publicznego PZH – Państwowym Instytutem Badawczym. W aktualnym kształcie projekt określa wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego typu zamkniętego w szpitalach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633, z późn. zm.), z wyłączeniem świadczeń udzielanych przez szpitale pacjentom z zamiarem ich zakończenia w okresie nieprzekraczającym 24 godzin. Projekt rozporządzenia określa:

- 1) kody i nomenklaturę diet szpitalnych,
- 2) rodzaje diet, ich charakterystykę, rekomendowane i przeciwwskazane środki spożywcze wykorzystywane w poszczególnych rodzajach diet oraz wartość odżywczą i energetyczną stosowanych diet szpitalnych.

Należy jednak podkreślić, że z uwagi na trwający proces legislacyjny ostateczne brzmienie projektu może ulec zmianie. Przewiduje się jednak, że określenie wymagań obowiązujących przy prowadzeniu żywienia pacjentów w szpitalach wpłynie korzystnie nie tylko na standard organizacyjny jednostki, ale także skuteczność procesu leczniczego i dalsze zdrowienie pacjentów.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że w przypadku szpitala odpowiedzialność za właściwą organizację żywienia spoczywa na jego dyrektorze, który w świetle przepisów prawa żywnościowego jest podmiotem działającym na rynku spożywczym oraz decyduje, jak jest zorganizowane żywienie – przez funkcjonowanie bloku żywienia, kuchni albo przez dostarczanie posiłków dla pacjentów przez firmę cateringową. W przypadku prowadzenia żywienia we własnym zakresie dyrektor szpitala (lub osoba upoważniona) jest obowiązany do przestrzegania przepisów prawa żywnościowego, w tym do prowadzenia stosownej kontroli wewnętrznej dotyczącej m.in. jakości posiłków dla pacjentów. Natomiast w przypadku korzystania z usług firm cateringowych szczegółowe wymagania dotyczące m.in. jakości posiłków powinny być uwzględnione w umowach z tymi firmami. Jakość dostarczanej żywności oraz warunki transportu powinny być sprawdzane przez osoby wyznaczone i upoważnione przez dyrektorów szpitali. Zarówno prowadzenie żywienia przez szpital samodzielnie, jak również usługi cateringowe na rzecz szpitala, objęte są nadzorem organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

3. Domy pomocy społecznej, placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku

Przepisy regulujące organizację i zasady działania domów pomocy społecznej są zawarte w art. 54–66 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 734). Przepis § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że wyżywienie jest jednym z elementów usług bytowych w domu pomocy społecznej. Na podstawie § 6 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia w zakresie wyżywienia i organizacji posiłków:

- 1) mieszkańcom domu zapewnia się co najmniej 3 posiłki dziennie, a w przypadku domów, o których mowa w art. 56 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – co najmniej 4 posiłki dziennie;
- 2) zapewnia się wybór zestawu posiłków lub możliwość otrzymania posiłku dodatkowego oraz posiłku dietetycznego, zgodnie ze wskazaniem lekarza;
- 3) dla każdego z posiłków czas wydawania wynosi 2 godziny;
- 4) podstawowe produkty żywnościowe oraz napoje są dostępne przez całą dobę;
- 5) mieszkaniec może spożywać posiłki w pokoju mieszkalnym;
- 6) w razie potrzeby mieszkaniec jest karmiony.

Podobne regulacje obejmują placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Na podstawie art. 68 ust. 6 pkt 1–4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej placówka powinna zapewnić:

- 1) co najmniej 3 posiłki dziennie, w tym posiłki dietetyczne, zgodnie ze wskazaniem lekarza;
- 2) przerwę między posiłkami nie krótszą niż 4 godziny, przy czym ostatni posiłek nie powinien być podawany wcześniej niż o godzinie 18;
- 3) dostęp do drobnych posiłków i napojów między posiłkami;
- 4) możliwość spożywania posiłków w pokoju mieszkalnym, w razie potrzeby karmienie.

Sygnały dotyczące nieprawidłowości w zakresie wyżywienia są sprawdzane, a w przypadku potwierdzenia istnienia nieprawidłowości są podejmowane odpowiednie kroki dla ich wyeliminowania i poprawy sytuacji.

Zarówno w przypadku domów pomocy społecznej jak i placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym

wieku, uprawnienia kontrolne dotyczące spełniania przez wymienione jednostki standardów w zakresie wyżywienia posiada wojewoda. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie wojewoda ma możliwość wydania jednostce kontrolowanej zaleceń pokontrolnych, a w przypadku ich niezrealizowania – wojewoda może wydać decyzję nakładającą karę pieniężną.

Stwierdzić zatem należy, że obowiązujące uregulowania dotyczące żywienia w tych jednostkach zabezpieczają interesy ich mieszkańców i nie wymagają zmian.

Podkreślić należy również, że delegacja z art. 72 ust. 6 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w obecnym brzmieniu, wskazuje na otwarty katalog możliwości określenia wymagań żywieniowych także w innych placówkach żywienia zbiorowego typu zamkniętego, tj. poza szpitalami, domami pomocy społecznej oraz placówkami zapewniającymi całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

Należy wyjaśnić, że określenie zasad żywienia zbiorowego obowiązujących w poszczególnych zakładach typu zamkniętego wymaga indywidualnego podejścia. Grupy osób korzystających z zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego, ze względu na ich pojemną definicję ustawową, nie są jednorodne. Problemy zdrowotne oraz specyfika pacjentów przebywających na oddziałach szpitalnych nie mogą być tożsame z problemami osób korzystających z oferty żywieniowej m.in. w jednostkach systemu oświaty i skutki błędów żywieniowych obserwowanych w żywieniu zbiorowym w tych podmiotach mogą być nieporównywalne.

Ocena propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy

Zgodnie z przepisami prawa żywnościowego tylko żywność bezpieczna dla zdrowia i życia człowieka może znajdować się w obrocie, a odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji ponosi podmiot działający na rynku spożywczym.

Odnosząc się do kwestii kontroli sanitarnych w szpitalach, należy zauważyć, że przeprowadzane są one przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodnie z rocznymi planami kontroli oraz w każdym przypadku podejrzenia lub uzyskania informacji o uchybieniach zagrażających zdrowiu lub życiu człowieka. Zakres kontroli w szpitalach lub innych podmiotach udzielających świadczeń w trybie stacjonarnym i całodobowym, a także w firmach cateringowych przygotowujących żywność dla szpitali, obejmuje ocenę

spełnienia wymagań obowiązujących przepisów prawnych dotyczących m.in.: stanu sanitarno-technicznego i porządkowego, sposobu przyjęcia i jakości surowców lub gotowych potraw, warunków produkcji i dystrybucji żywności, stanu higieny i stanu zdrowia pracowników mających kontakt z żywnością (na podstawie orzeczeń lekarskich dla celów sanitarno-epidemiologicznych), a także prowadzenia dokumentacji kontroli wewnętrznej, która powinna być wdrożona w danym zakładzie. W trakcie kontroli przeprowadza się również ocenę sposobu żywienia mając na względzie zasady racjonalnego żywienia, co obejmuje ocenę jakościową i laboratoryjną żywienia pacjentów w zakresie diety podstawowej odpowiednio na podstawie jadłospisów, zestawień dekadowych oraz próbek posiłków. W wyniku stwierdzanych nieprawidłowości są kierowane zalecenia do dyrektorów dotyczące żywienia pacjentów. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawują nadzór sanitarny nad szpitalami oraz innymi podmiotami leczniczymi wykonującymi świadczenia zdrowotne – zgodnie z ustawowymi kompetencjami. Poza bezpieczeństwem żywności kontrolują również sposób żywienia.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej egzekwują także wdrożone wymagania dotyczące żywienia w jednostkach systemu oświaty (wspomniane wcześniej „rozporządzenie sklepikowe”). Od momentu wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia Główny Inspektor Sanitarny podejmował szereg działań zmierzających do usprawnienia sprawowanego nadzoru sanitarnego nad przestrzeganiem spełniania standardów określonych dla środków spożywczych stosowanych w żywieniu zbiorowym dzieci i młodzieży oraz sprzedawanych tej grupie konsumentów w jednostkach systemu oświaty. W Głównym Inspektoracie Sanitarnym koordynowano działania kontrolne podległych jednostek terenowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej obu szczebli. Główny Inspektorat Sanitarny we współpracy z ówczesnym Instytutem Żywności i Żywienia² zorganizował szkolenie dla pracowników wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych z zakresu żywienia zbiorowego (oceny jakościowej i ilościowej jadłospisów) oraz koordynował rozpowszechnienie we wszystkich terenowych jednostkach Państwowej Inspekcji Sanitarnej publikacji pn. „Tabele składu i wartości odżywczej żywności”, przekazanej uczestnikom ww. szkolenia, w celu wykorzystania m.in. przy kontroli żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty. Ponadto Główny Inspektorat Sanitarny koordynował pilotaż wdrożenia list kontrolnych oceny jakościowej i ilościowej żywienia w szkołach i przedszkolach oraz na podstawie wyników ww. pilotażu zarządził stosowanie dopracowanych trzech list

² Obecnie Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy

kontrolnych przy ocenianiu żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty pod kątem wymagań zawartych w rozporządzeniu sklepikowym.

W zakresie zmian zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy podkreślenia wymagają również działania ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, których priorytetem było i jest stwarzanie optymalnych warunków do nauki i rozwoju, ale także żywienia adekwatnego do potrzeb tej grupy.

Z myślą o organach prowadzących publiczne szkoły podstawowe Ministerstwo Edukacji i Nauki realizuje moduł 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, w ramach którego organy prowadzące, przystępujące do programu rządowego, mogą otrzymać wsparcie na jedno z zadań wymienionych w programie (formy określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019–2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz. U. poz. 267)):

- 1) doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (własnej kuchni i jadalni) – wsparcie do kwoty 80 tys. zł;
- 2) doposażenie stołówek szkolnych, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uruchomione – wsparcie do kwoty 80 tys. zł;
- 3) zorganizowanie nowych stołówek szkolnych – wsparcie do kwoty 80 tys. zł;
- 4) adaptację, poprawę standardu i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni) – wsparcie do kwoty 25 tys. zł.

Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów dysponentem środków ww. programu jest wojewoda właściwy ze względu na siedzibę szkoły objętej wnioskiem. Wnioski o wsparcie mogą składać organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe, a termin ich składania w 2023 r. upływa 30 kwietnia, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia Rady Ministrów (termin na przedstawienie danych przez publiczne szkoły podstawowe ich organom prowadzącym upływa 15 kwietnia).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w art. 2 poselskiego projektu ustawy dokonuje się zmiany w art. 28 ust. 6 ustawy dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przez dodanie pkt 3a. Regulacja ta uwzględnia w sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego również „liczbę uczniów w szkołach i placówkach korzystających z żywienia zbiorowego

prowadzonego przez szkołę lub placówkę z uwzględnieniem minimalnego dziennego kosztu posiłków i napojów (...)", co budzi wątpliwości. Powyższy parametr nie jest bowiem bezpośrednio związany z szeroko pojętym kształceniem i procesem dydaktycznym. Ponadto żywienie w szkołach i placówkach może być realizowane w różnych formach i przy różnym sposobie jego finansowania.

Art. 72 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia odnosi się do zakładów żywienia zbiorowego zamkniętego realizujących żywienie całodienne oraz wydających niektóre posiłki, m.in. szkoły, przedszkola. Proponując określenie minimalnego kosztu posiłków i napojów całodobowych należałoby doprecyzować, w jaki sposób powinien być wyliczony minimalny koszt posiłków i napojów całodobowych w placówkach żywienia zbiorowego oraz minimalny koszt posiłków i napojów w placówkach wydających tylko niektóre posiłki. W innym przypadku taki zapis powodowałby wątpliwości interpretacyjne.

Wątpliwości budzi regulowanie w przepisach ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia wysokości stawek żywieniowych. Takie wymagania powinny być ewentualnie rozważane w kontekście innych rozwiązań i przepisów prawnych, właściwych dla finansowania podmiotów leczniczych, jednostek systemu oświaty czy też domów pomocy społecznej oraz możliwości ich egzekwowania przez właściwe instytucje.

Ponadto centralne ustalanie określonej wysokości stawki żywieniowej (pieniężnej) nie znajduje uzasadnienia, gdyż przy tej samej stawce zakłady żywienia zbiorowego mogą zapewniać różne jakościowo i ilościowo wyżywienie w zależności od poziomu zarządzania danym podmiotem, czy też w zależności od uwarunkowań regionalnych. W związku z powyższym najbardziej istotną kwestią wymagającą uregulowania w kontekście żywienia zbiorowego są wymagania jakościowe dotyczące żywienia różnych grup społecznych, które, jak wykazano powyżej, zostały już wdrożone bądź też są aktualnie wdrażane.

W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy w pkt 4 Finansowanie przytoczony został raport Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z 2020 r. pn. „Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 roku”, który wykorzystano do oszacowania liczby osób korzystających z usług żywienia w zakładach opieki zdrowotnej. Obecnie GUS dysponuje nowszym raportem opublikowanym w 2021 r. pn. „Zdrowie i ochrona zdrowia w 2020 roku”. Ponadto w tej samej części odwołano się do publikacji GUS pn. „Zakłady stacjonarne pomocy społecznej w 2020 roku”, z której wykorzystano informację o liczbie mieszkańców placówek (ok. 105 tys. osób) do oszacowania kosztów wejścia w życie ustawy. Dostępna jest nowsza

publikacja pn. „Zakłady stacjonarne pomocy społecznej w 2021 roku”, w której wskazano, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. na terenie całego kraju w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej przebywało 114,3 tys. mieszkańców.

Wobec powyższego Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2373).