

Agnieszka Tomaszewska

Ustawowe ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny¹

Statutory restriction on the advertising and promotion of drinks with added caffeine or taurine

The bill to amend the statute provides for a prohibition of the sale of the listed drinks to persons under 18 years of age on the premises of schools and other units of the educational system and in vending machines. The implementation of the proposed bans requires an analysis and a substantive decision, in particular regarding the harmfulness of drinks containing caffeine or taurine when consumed by minors. The possibility of achieving the required objective with the use of other measures should be considered. The proposed regulations determining criminal liability for non-compliance with the prohibitions on the advertising and sale of such drinks may be considered disproportionately harsh, as both their advertising and sale will be punished more severely than the advertising or sale of alcohol.

Keywords: bill, public health, children, youth

Analizowany projekt nowelizacji ustawy zakłada wprowadzenie zakazu sprzedaży wymienionych napojów osobom poniżej 18. roku życia na terenie szkół i innych jednostek systemu oświaty oraz w automatach. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w przypadku spożywania ich przez osoby nieletnie. Należy rozważyć możliwość osiągnięcia pożądanego celu innymi środkami. Zaprojektowane regulacje określające odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie zakazów dotyczących reklamy i sprzedaży takich napojów mogą zostać uznane za niewspółmiernie surowe, bowiem zarówno ich reklama, jak i sprzedaż karane będą surowiej niż w przypadku reklamy czy sprzedaży alkoholu.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, zdrowie publiczne, dzieci, młodzież

Radca prawny, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
agnieszka.tomaszewska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9524-8671>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena prawna poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym (druk sejmowy nr 3258), dalej: projekt.

¹ *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym (druk sejmowy nr 3258) sporządzona 13 czerwca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Zdrowia; BAS-WAP-1043/23.*

W opinii uwzględniono stan prawny następujących aktów prawnych na dzień jej sporządzenia:

- ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1608; dalej: u.z.p.,
- uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu,
- ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2023, poz. 221, ze zm.; dalej: Prawo przedsiębiorców,
- ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 165; dalej: u.w.t.p.a.,
- ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 276, ze zm.; dalej: u.o.z.n.u.t.,
- ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2023, poz. 900.

Uzasadnienie

1. Zgodnie z projektowanym art. 12l u.z.p. „[z]a napój z dodatkiem kofeiny lub tauryny w rozumieniu niniejszego rozdziału uważa się wyrób w postaci napoju będący środkiem spożywczym, ujęty w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w klasie 10.89 oraz w dziale 11, w którego składzie znajduje się kofeina w proporcji przewyższającej 150 mg/1 lub tauryna, z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie”.

Jak stanowi projektowany art. 12m ust. 1 u.z.p.: „[R]eklama i promocja napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny nie może być prowadzona:

- 1) w telewizji, radiu, kinie i teatrze między godziną 6.00 a 20.00, z wyjątkiem reklamy prowadzonej przez organizatora imprezy sportu wyczynowego lub profesjonalnego w trakcie trwania tej imprezy;
- 2) w prasie młodzieżowej i dziecięcej;
- 3) na okładkach dzienników i czasopism;
- 4) na słupach i tablicach reklamowych i innych stałych i ruchomych powierzchniach wykorzystywanych do reklamy;
- 5) na plakatach, w tym plakatach wielkoformatowych;
- 6) w środkach usług informatycznych;
- 7) z udziałem młodzieży lub dzieci”.

Ponadto, jak wskazano w art. 12 ust. 2 u.z.p.: „[z]abrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny:

- 1) skierowanej do młodzieży lub dzieci;
- 2) przedstawiającej młodzież lub dzieci;
- 3) łączącej spożywanie napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny z energią i witalnością;

4) zawierającą stwierdzenia, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny mają właściwości lecznicze, są środkiem stymulującym, uspakajającym lub sposobem rozwiązywania konfliktów osobistych;

5) zachęcającej do nadmiernego spożycia napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny;

6) zawierającej informację, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny przywracają prawidłowy poziom płynów w organizmie;

7) wywołującą skojarzenia z: a) atrakcyjnością seksualną, b) relaksem lub wypoczynkiem, c) nauką lub pracą, d) sukcesem zawodowym lub życiowym, e) z zajęciami sportowymi;

8) tworzącej wrażenie, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny mogą być stosowane razem z napojami alkoholowymi”.

Zgodnie z projektem reklamą napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny jest „publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny; za reklamę nie uważa się informacji używanych do celów handlowych pomiędzy przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami z dodatkiem kofeiny lub tauryny”. Z kolei przez promocję takich napojów rozumie się „publiczną degustację napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, rozdawanie rekwizytów związanych z napojami z dodatkiem kofeiny lub tauryny, organizowanie premiowanej sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, a także inne formy publicznego zachęcania do nabywania napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny”.

Analizowany art. 12 u.z.p. został zaprojektowany w sposób zbliżony do przepisów dotyczących reklamy i promocji napojów alkoholowych, w szczególności piwa (por. art. 13¹ u.w.t.p.a. przy uwzględnieniu definicji promocji i reklamy zawartych w art. 2¹ pkt 3 i 4 u.w.t.p.a. oraz art. 6 ust. 1 u.w.t.p.a.). Reklama napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, podobnie jak reklama piwa, ma być dozwolona po spełnieniu warunków określonych w projektowanym art. 12m u.z.p. Różnicę stanowi brak zakazu sponsorowania imprez sportowych, koncertów muzycznych oraz innych imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów, o którym mowa w art. 13¹ ust. 5 u.w.t.p.a., w sposób inny niż określony w tym przepisie.

Z kolei projektowany art. 12n u.z.p. wprowadza zakaz sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny: 1) osobom poniżej lat 18; 2) na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty oraz 3) w automatach. W ust. 2 tego przepisu upoważniono sprzedawcę do żądania okazania dokumentu potwierdzającego wiek kupującego.

Zakaz sprzedaży określonych towarów osobom poniżej lat 18 obowiązuje w odniesieniu do alkoholu oraz wyrobów tytoniowych (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a. oraz art. 6 ust. 1 u.o.z.n.u.t.).

2. Projekt zakłada zatem ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny (w proporcji przewyższającej 150 mg/l) lub tauryny (bez określenia ilości) – z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie. Ponadto wprowadza zakaz sprzedaży tych napojów osobom poniżej 18. roku życia, na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty, a także w automatach. Przy projektowaniu rozwiązań zakładających takie ograniczenia należy mieć na uwadze regulacje dotyczące możliwości ograniczania wolności działalności gospodarczej, w szczególności art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym „[o] graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Wolność działalności gospodarczej, jako zasada konstytucyjna, jest wyrażona w art. 20 ustawy zasadniczej. Polega na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku². Jak wskazuje się w doktrynie, „[p]odstawowe uprawnienia składające się na tę wolność to: swoboda w decydowaniu o rozpoczęciu działalności, swoboda jej prowadzenia, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz sposobów prowadzenia działalności, swoboda wyboru form organizacyjnych działalności oraz zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej [...]. Z uprawnieniami tymi korespondują obowiązki państwa: po pierwsze, powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej; po drugie, wykonywania pozytywnych obowiązków regulacyjnych”³.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może (a niekiedy wręcz musi) podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym⁴. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających na minimalizowanie niekorzystnych skutków mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieochojonej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Ewentualne reglamentowanie wolności działalności gospodarczej nie może przebiegać w sposób dowolny, ponieważ Konstytucja stawia w tym względzie określone warunki⁵.

² Zob. np. wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09.

³ P. Tuleja, Komentarz do art. 22 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, i wskazana tam literatura.

⁴ Zob. np. wyroki TK z: 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05; 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05; 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08.

⁵ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

Artykuł 22 Konstytucji wyznacza granice ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej, formułując przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń: formalną („tylko w drodze ustawy”) i materialną („tylko ze względu na ważny interes publiczny”). W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że wymienione przesłanki nie prowadzą do wyłączenia obowiązywania w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje się w tym kontekście, że: „[a]rt. 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”⁶. Tym samym w odniesieniu do zawartej w art. 22 Konstytucji klauzuli „ważnego interesu publicznego” sąd konstytucyjny zauważa, że obejmuje ona wszystkie przesłanki materialne wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto w zakresie owego interesu mieszczą się też inne wartości, nie wskazane w generalnej klauzuli ograniczającej. W rezultacie zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷.

Ponadto dopuszczalność wprowadzania ograniczenia wolności działalności gospodarczej oceniania powinna być także z perspektywy ogólnych (generalnych) przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wynika z tego, że „w celu usprawiedliwienia wprowadzanego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, muszą być jeszcze dodatkowo spełnione następujące: 1) przesłanka «konieczności w demokratycznym państwie», która jest w istocie równoznaczna z przesłanką proporcjonalności oraz 2) przesłanka zakazująca naruszania istoty wolności i praw (w tym przypadku: zakazująca naruszania istoty wolności działalności gospodarczej)”⁸.

3. Jak wskazano wyżej, ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy, a jednocześnie muszą być uzasadnione ważnym interesem publicznym, przy czym ingerencja taka odbywa się z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

⁶ Wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14.

⁷ Zob. np. wyroki TK z: 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09; 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

⁸ Zob. M. Szydło, Komentarz do art. 22 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, Legalis, wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

Wymóg zachowania ustawowej formy oznacza przede wszystkim zakaz statutowania takich ograniczeń w aktach podustawowych, z drugiej zaś strony – nakaz zachowania wymagań dostatecznej „określoności” regulacji ustawowej w tym zakresie⁹. Wprowadzane projektem ograniczenia wynikają z przepisów rangi ustawowej i tym samym spełniają konstytucyjną przesłankę formalną (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W odniesieniu natomiast do realizacji przesłanki materialnej, tj. oceny, czy za postulowanymi regulacjami przemawia „ważny interes publiczny”, należy wskazać, że: „«Ważny interes publiczny» w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP jest bez wątplenia pewnym pojęciem niedookreślonym, a równocześnie jest także swego rodzaju klauzulą generalną. Pojęcia niedookreślone są to pojęcia o nie dość ścisłej i precyzyjnej treści, sformułowane w stosunkowo ogólny sposób. Są to zatem zwroty, w przypadku których pewny i stosunkowo bezsporny krąg desygnatów jest stosunkowo niewielki, natomiast znacznie większa jest w ich przypadku sfera możliwych wątpliwości odnośnie do ich znaczenia lub treści”¹⁰. Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „[p]olega on na zaspokajaniu potrzeb jak największej liczby osób. Innymi słowy, interes publiczny to dobro ogółu [...]. Ustalenie, na czym polega dobro ogółu, dokonywane jest przede wszystkim przez odwołanie się do zasad konstytucyjnych rozdziału I Konstytucji. Kluczowe znaczenie ma zasada dobra wspólnego [...]. Ustalenie treści ważnego interesu publicznego odbywa się również przez odwołanie do innych zasad konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej czy społecznej gospodarki rynkowej. Wskazanie na ważny interes publiczny jako przesłankę ograniczania wolności działalności gospodarczej w konkretnym przypadku nie może mieć charakteru abstrakcyjnego. Należy zawsze wskazać rodzaj interesu publicznego uzasadniający ograniczenie oraz jego stopień”¹¹. Zarazem odnotowuje się, że „Konstytucja nie precyzuje tego, jaki interes publiczny jest na tyle ważny, by jego pojawienie się uzasadniło to ograniczenie; odsyła w tym względzie do oceny i decyzji ustawodawcy”¹². Zgodnie z orzecznictwem, mimo że „ważny interes publiczny” jest kategorią oceną, to „nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z wolnością działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść”¹³.

⁹ Zob. np. wyroki TK: 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99; 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98.

¹⁰ Zob. M. Szydło, Komentarz do art. 22, *op. cit.*

¹¹ P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 94.

¹² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 62.

¹³ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

W ocenie projektodawcy celem projektu jest ograniczenie negatywnego wpływu spożywania napojów energetycznych na zdrowie dzieci i młodzieży. Założyć zatem można, że w przypadku projektowanych regulacji przesłanką legitymizującą wprowadzane ograniczenia jest ochrona zdrowia ludzkiego. Przesłanka konieczności ochrony zdrowia ludzkiego mieści się w kategorii „ważnego interesu publicznego” (art. 22 Konstytucji) oraz stanowi jedno z kryteriów materialnych zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z art. 68 ust. 1 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia¹⁴. Treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Uprawnienie jednostki skorelowane jest z odpowiednimi obowiązkami państwa, które polegają na stworzeniu i zapewnieniu funkcjonowania systemu zarówno prewencyjnych, jak i następczych środków ochrony zdrowia. Co do zasady zatem ochrona zdrowia ludzkiego może stanowić ważny interes publiczny, którego realizacja uzasadnia dopuszczalność ograniczania wolności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że jednoznaczna ocena, czy ochrona zdrowia wymaga ustanowienia przewidzianych w projekcie ograniczeń, wykracza poza ramy opinii prawnej i powinna być poparta stosownymi ustaleniami empirycznymi. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga bowiem analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w wypadku spożywania ich przez osoby poniżej 18. roku życia, a także przyjętej w projekcie definicji takich napojów czy wskazanej granicy wieku – 18 lat. Kwestii tych nie sposób przesądzić w niniejszej opinii.

Analogicznie należy przyjąć, że problematyczna pozostaje ocena, czy względna „konieczność” ochrony zdrowia uzasadnia przewidziane w projekcie ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. „Konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń¹⁵. Niedopuszczalne jest ograniczanie praw i wolności w sytuacji, gdy taka niezbędność nie występuje. Ustawodawca nie może wprowadzać ograniczeń, jeśli jest to „lepsze, łatwiejsze, doskonalsze bądź ułatwiające życie publiczne”¹⁶. Z kolei w odniesieniu do przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* zaskarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę, że w świetle ustaleń trybunalskich „wprowadzane ograniczenia muszą bezpośrednio realizować zakładany cel, a nie jedynie ułatwiać jego osiągnięcie”¹⁷. Wybór środków służących realizacji wybranego celu powinien

¹⁴ Zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03.

¹⁵ Wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07; 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08; 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09.

¹⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji*, 2013, LEX, komentarz do art. 31.

¹⁷ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności powinno dokonać się porównania skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja, z wartością celu, do którego zmierza¹⁸. Ocena, czy w analizowanym przypadku projektodawca tak ukształtował normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej, powinna być zatem poprzedzona stosownymi analizami merytorycznymi.

4. Z brzmienia projektowanego art. 12n ust. 1 pkt 2 *in fine* wynika, że przewiduje on zakaz sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny także na terenie „innych jednostek systemu oświaty”. Projekt nie wskazuje jednak, o jakie „inne jednostki systemu oświaty” chodzi. Również ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe nie posługuje się takim pojęciem. Tak sformułowany przepis nie jest precyzyjny i może budzić wątpliwości odnośnie do jego stosowania. Zasadne wydaje się zatem dookreślenie zwrotu wskazanego w projektowanym art. 12n ust. 1 pkt 2 u.z.p., w szczególności, że związany jest z sankcją zawartą w projektowanym art. 12p u.z.p.

5. W przypadku regulacji wprowadzających ograniczenia reklamy projektodawca posługuje się sformulowaniem „dzieci i młodzieży”. Pojęcie to nie zostało na gruncie tego projektu zdefiniowane. Jeśli intencją projektodawcy było objęcie jego zakresem osób poniżej 18. roku życia, to zasadne byłoby dookreślenie tego pojęcia, ewentualnie na wzór ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zastąpienia pojęciem „małoletni”, które odnosi się do osoby, która nie ukończyła 18 lat (art. 10 Kodeksu cywilnego¹⁹). Postulowane brzmienie w obecnym kształcie nie spełnia wymogów określoności.

6. Zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu dołączone do projektu ustawy uzasadnienie powinno:

- „1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

¹⁸ Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.

¹⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.

Ponadto, zgodnie z art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu, „[u]zasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców [...]”.

Biorąc pod uwagę treść załączonego do projektu uzasadnienia, czy też „uzupełnienie uzasadnienia”, należy wskazać, że budzi ono wątpliwości w zakresie wymogów, o których mowa w przepisach regulaminu Sejmu, tj. art. 34 ust. 2 pkt 2 (nie prezentuje aktualnego stanu prawnego odnośnie do wprowadzanych zmian), a także art. 34 ust. 2a odwołującego się do regulacji wynikających z Prawa przedsiębiorców. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców „ustanawia obowiązek dokonania przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej: 1) analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków; 2) oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji, w tym oceny wpływu tych regulacji na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców; 3) analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami Prawa przedsiębiorców. Obowiązek analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków jest przejawem dążenia ustawodawcy do realizacji wyrażonej w uzasadnieniu projektu Prawa przedsiębiorców zasady „minimalnej interwencji legislacyjnej w wolność gospodarczą” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 59). Obowiązek ten rodzi konieczność rozważenia możliwości osiągnięcia określonych celów za pomocą innych środków, w tym w szczególności możliwości powstrzymania się w danym przypadku od ingerencji prawnej, zgodnie z regułą, że interwencja legislacyjna stanowi ostateczność. Mając na względzie fakt, że ustawodawca wiąże wskazany obowiązek z dyrektywą wynikającą z art. 22 Konstytucji RP, kryterium oceny dopuszczalności zastosowania określonych rozwiązań, powinien być wynikający z tego przepisu wymóg uzasadnienia ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej ważnym interesem publicznym (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 62)²⁰.

7. Projektowane art. 12o oraz art. 12p u.z.p. zawierają przepisy karne określające sankcje z tytułu przekroczenia zakazów reklamy, promocji i sprzedaży zawartych w projekcie. Orzekanie w sprawach o czyny z art. 12o i 12p u.z.p. następować ma na podstawie przepisów o postępowaniu karnym (projektowany art. 12r u.z.p.).

Projektowany art. 12o u.z.p. zakłada wprowadzenie nowego czynu zabronionego statuującego odpowiedzialność karną za naruszenie zakazów reklamy lub

²⁰ G. Lubeńczuk, Komentarz do art. 66 [w:] G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny. Zgodnie z projektem złamanie zakazu reklamy lub promocji ma być karane grzywną od 10 000 do 500 000 złotych albo karze ograniczenia wolności albo obu tym karom łącznie. Projektowany przepis jest wzorowany na art. 45² ust. 1 u.w.t.p.a., zgodnie z którym reklama lub promocja napojów alkoholowych wbrew przepisom ustawy stanowi występki i podlega grzywnie od 10 000 do 500 000 złotych. Wskazana w projekcie propozycja sankcji może zatem budzić wątpliwości w zakresie, w jakim zakłada przyjęcie sankcji w wysokości wyższej niż w przypadku naruszenia zakazu reklamy lub promocji napojów alkoholowych. Zwłaszcza że w przypadku określonym w art. 45² u.w.t.p.a. wiąże się to ze zwalczaniem alkoholizmu.

Podobne zastrzeżenia należy wyrazić w stosunku do projektowanego art. 12p u.z.p., określającego odpowiedzialność karną za czyn polegający na sprzedaży napoju z dodatkiem kofeiny lub tauryny, wbrew postanowieniom projektowanego art. 12n ust. 1 u.z.p. W tym wypadku projekt przewiduje sankcję w postaci grzywny albo kary ograniczenia wolności albo obu tych kar łącznie. Dla porównania – złamanie zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych zawartego w art. 6 ust. 1 u.o.z.n.u.t. jest wykroczeniem i zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.o.z.n.u.t. podlega karze grzywny do 2 tys. złotych, natomiast sprzedaż lub podawanie napojów alkoholowych wbrew przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest występkiem i podlega jedynie karze grzywny (art. 43 ust. 1 u.w.t.p.a.). Mimo że opis penalizowanych zachowań jest wzorowany na przestępstwach określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, to przewidziane w projekcie sankcje obejmują niestosowaną w tej ustawie możliwość kumulatywnego wymierzania grzywny oraz kary ograniczenia wolności.

Zarówno reklama, jak i sprzedaż napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny karana będzie zatem surowiej niż reklama i promocja czy też sprzedaż alkoholu – projekt wprowadza bowiem możliwość orzeczenia nie tylko kary grzywny, ale także kary ograniczenia wolności osobno lub łącznie z karą grzywny.

Podsumowanie

- Projekt ustawy o zmianie ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym zakłada ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny (w proporcji przewyższającej 150 mg/l) lub tauryny (bez określenia ilości) – z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie.
- Projekt przewiduje także wprowadzenie zakazu sprzedaży wyżej wymienionych napojów osobom poniżej 18. roku życia na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty oraz w automatach.
- Zgodnie z założeniem projektodawcy postulowane rozwiązania, ustanawiające ograniczenia wolności działalności gospodarczej, mają na celu ochronę przed

negatywnym wpływem spożywania napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny na zdrowie dzieci i młodzieży. Regulacje te mogą być zatem postrzegane jako legitymowane koniecznością ochrony zdrowia ludzkiego.

- Co do zasady ochrona zdrowia ludzkiego może stanowić ważny interes publiczny, którego realizacja uzasadnia dopuszczalność ograniczania wolności gospodarczej. Niemniej jednoznaczna ocena, czy ochrona zdrowia wymaga ustanowienia przewidzianych w projekcie ograniczeń wykracza poza ramy opinii prawnej i powinna być poparta stosownymi ustaleniami empirycznymi. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga przede wszystkim analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w przypadku spożywania ich przez osoby poniżej 18. roku życia.
- Uzasadnienie projektu nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przez regulamin Sejmu – w szczególności zastrzeżenia budzi spełnienie kryteriów określonych w art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu (tj. konieczność uwzględnienia wymogów określonych w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy – Prawo przedsiębiorców).
- Zaprojektowane regulacje, określające odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie zakazów dotyczących reklamy i promocji oraz sprzedaży napojów zawierających kofeinę i taurynę, mogą zostać uznane za niewspółmiernie surowe. Zarówno reklama, jak i sprzedaż napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny karana będzie surowiej niż reklama czy też sprzedaż alkoholu. Projekt wprowadza bowiem możliwość orzeczenia nie tylko kary grzywny, ale także kary ograniczenia wolności osobno lub łącznie z karą grzywny.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.
- Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 165
- Ustawa z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 276, ze zm.
- Ustawa z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1608.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2023, poz. 900.
- Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2023, poz. 221, ze zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14.

Literatura

- Lubeńczuk G. [w:] G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji*, 2013, LEX.
Szydło M. [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
Ziembiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

Inne

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, druk sejmowy nr 3258/IX kad.
Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051/VIII kad.