

**Stanowisko Rządu**  
**wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności**  
**(druk nr 2431)**

Senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk nr 2431) określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności.

W projekcie ustawy, w art. 2 zdefiniowano pojęcia: marnowanie żywności i żywność na cele społeczne – dostosowując je do wymagań prawa żywnościowego, w tym określonych w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002<sup>1</sup>. Zdefiniowano również pojęcia: sprzedawca żywności oraz organizacja pozarządowa, uwzględniając jednocześnie specyfikę funkcjonowania kościelnych osób prawnych, ponieważ osoby te z dużym powodzeniem prowadzą w Polsce działalność charytatywno-opiekuńczą, w tym rozdają żywność ubogim, a jednocześnie zachowują swoją autonomię i specyfikę działalności. Zgodnie z projektem ustawy, na sprzedawców żywności, którzy prowadzą działalność w zakresie sprzedaży środków spożywczych, o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m<sup>2</sup> (w okresie pierwszych 2 lat obowiązywania ustawy - sprzedawców żywności o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m<sup>2</sup>), nakłada się obowiązek zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne (art. 3), przeprowadzania wspólnie z organizacją pozarządową kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu (art. 4). Artykuł 5 projektu ustawy wprowadza opłaty za marnowanie żywności (w wysokości 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności). Z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności (w pierwszym roku funkcjonowania ustawy 20%). Opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę żywności koszty związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz o koszty wykonania umowy, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności. Organizacja pozarządowa została zaś zobowiązana do przeznaczenia środków pochodzących z tej opłaty na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.) – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.),

działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych - jednak nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty (art. 6). Organizacja pozarządowa zobowiązana jest także do składania sprzedawcy żywności pisemnej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7). Przedmiotem art. 8 – 10 projektu ustawy jest określenie wysokości oraz trybu wymierzania kar pieniężnych za niewypełnianie obowiązków określonych w ustawie. Na sprzedawców żywności nakłada się kary w przypadku niezawarcia umowy z organizacją pozarządową, w wysokości 5 000 zł. W przypadku nieprzekazania opłaty lub przekazania jej w niepełnej wysokości, na sprzedawcę żywności nakłada się karę w wysokości od 500 do 10 000 zł. Kary ma wymierzać w drodze decyzji wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, a wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowić będą dochód budżetu państwa.

Analizując przedmiotowy projekt ustawy, zdaniem Rządu:

Problem marnotrawstwa żywności jest problemem globalnym - 1/3 żywności produkowanej na świecie (ok. 1,3 mld ton) jest marnotrawiona. Problem ten dotyczy całego łańcucha dostaw – od pierwotnej produkcji rolnej do końcowej konsumpcji w gospodarstwach domowych. Zapobieganie zjawisku marnowania żywności, jest jednym z podstawowych celów rozwojowych ONZ na lata 2015-2030, który zakłada do 2030 roku zmniejszenie o połowę marnotrawstwa żywności na etapie sprzedaży i konsumpcji oraz ograniczenie strat na etapie rolnictwa i przetwórstwa.

W Unii Europejskiej kwestia strat żywności i marnotrawienia żywności jest przedmiotem planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, który został uruchomiony w 2015 roku, w celu promowania wykorzystania zasobów w bardziej zrównoważony sposób. W czerwcu 2016 roku Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęła konkluzje w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności. W marcu 2018 r. Prezydencja bułgarska dokonała oceny stopnia realizacji ww. konkluzji przez państwa członkowskie.

W 2016 r. Komisja Europejska ustanowiła Unijną Platformę ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, która ma na celu wsparcie UE w realizacji jej celu zrównoważonego rozwoju. Rezultatem prac tej Platformy są m.in. Wytyczne UE dotyczące darowizn żywności, przyjęte w 2017 r., Wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi, przyjęte w dniu 16 kwietnia 2018 r.

Obecnie realizowany jest trzyletni unijny projekt pilotażowy służący dalszym badaniom nad prawnymi i operacyjnymi ramami redystrybucji żywności i wspierania upowszechniania Wytycznych UE w zakresie darowizny żywności w państwach członkowskich.

Ponadto oprócz czterech podgrup (podgrupa ds. przekazywania żywności; podgrupa ds. wypracowania jednolitej metodologii pomiaru odpadów żywnościowych; podgrupa ds. likwidowania barier, które uniemożliwiają bezpieczne wykorzystanie zasobów żywnościowych w łańcuchu dostaw; podgrupa ds. działania i implementacji) działających w ramach Unijnej Platformy ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, w 2018 roku powołano podgrupę ds. oznaczania datą. Zadaniem tej podgrupy jest m.in. przeanalizowanie i promowanie bardziej spójnego rozumienia i używania terminu przydatności do spożycia oraz daty minimalnej trwałości na etykietach produktów żywnościowych przez konsumentów, jak również podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze.

W zmienianym prawodawstwie unijnym dotyczącym odpadów (dyrektywa ramowa o odpadach) wezwano państwa członkowskie do podjęcia działań dotyczących zmniejszenia strat żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, monitorowania poziomów marnotrawienia żywności oraz składania sprawozdań z poczynionych postępów.

Zjawisko marnowania żywności włączone zostało do przyszłego przeglądu wspólnej polityki rolnej (WPR). W Komunikacie z 29.11.2017 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” podkreślono istotną rolę WPR w ograniczaniu marnowania żywności i strat żywności poprzez stymulowanie lepszych praktyk produkcyjnych i przetwórczych (np. wspieranie nowych technologii, które wydłużają okres przydatności do spożycia łatwo psujących się produktów lub lepsze dopasowywanie podaży i popytu dzięki zwiększonej przejrzystości), a także poprzez wspieranie inicjatyw, które przyczyniają się do przekształcenia tradycyjnych wzorców konsumpcji „wyprodukuj – zużyj – wyrzuć” w gospodarke o obiegu zamkniętym.

Mając powyższe na uwadze, senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wpisuje się w kierunkowość podejścia na poziomie UE, a proponowane rozwiązania przyczynią się do ograniczenia zjawiska marnowania żywności w Polsce, w tym realizacji działań zawartych w konkluzjach Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z czerwca 2016 roku. W opinii Rządu, senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wymaga dopracowania.

Zdaniem Rządu, doprecyzowania wymaga art. 2 pkt 3 projektu ustawy, który zawiera definicję sprzedawcy żywności. Obecne brzmienie definicji może budzić wątpliwości interpretacyjne. Część sprzedawców żywności może prowadzić sprzedaż zarówno w jednostkach handlu detalicznego o powierzchni powyżej 250 metrów kwadratowych, jak również w jednostkach handlu, których powierzchnia nie przekracza ww. metrażu. Powstaje zatem wątpliwość, czy obowiązki nałożone ustawą dotyczą ich jedynie w zakresie jednostek o powierzchni większej niż 250 metrów kwadratowych, czy też w zakresie wszystkich prowadzonych jednostek, bez względu na metraż.

Ponadto art. 2 pkt 2 zawiera definicję „żywność na cele społeczne”, jednak w treści definicji brak jest wyjaśnienia elementu „celu”, czyli przeznaczenia żywności. Cel ten wynika dopiero z brzmienia art. 3 ust. 1, który odnosi się do przekazywania żywności na cele społeczne z przeznaczeniem na wykonywanie przez organizacje pozarządowe zadań publicznych. Z tego względu obecna definicja jest niepełna i wobec powyższego należałoby inaczej określić żywność, o której mowa w tym przepisie, tak by definicja zawarta w art. 2 pkt 2 obejmowała również element przeznaczenia żywności.

W art. 7 projektu nie wskazano terminu składania informacji przez organizację pozarządową ani konsekwencji prawnych niezłożenia informacji, co pozbawia ten przepis skuteczności.

Ponadto organizacje pozarządowe powinny nie tylko składać pisemną informację o wykorzystaniu środków pochodzących z opłat sprzedawcy żywności, ale również przedmiotową informację podawać do publicznej wiadomości, w tym poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej.

W opinii Rządu, ze względu na fakt, że projektowana ustawa nie reguluje całościowo procesu przekazywania żywności od sprzedawcy żywności poprzez organizacje pozarządowe, aż do odbiorcy końcowego, zasadnym jest wzmocnienie zapisów w przedmiotowym projekcie dotyczących bezpieczeństwa przekazywanej żywności na cele społeczne.

Zdaniem Rządu konieczne jest również określenie w projekcie ustawy przeznaczenia i sposobu postępowania z żywnością przekazywaną przez sprzedawców organizacjom pozarządowym oraz ustanowienie obowiązku rozliczania jej wykorzystania.

Zdaniem Rządu należy także preredagować punkt 6 Oceny Skutków Regulacji (OSR) – (Wpływ na sektor finansów publicznych), dotyczący skutków finansowych wynikających z projektowanej regulacji. Należy preredagować OSR tak, aby informacje tam zawarte były spójne i jednoznaczne oraz odzwierciedlały aktualny stan uzgodnień w ramach prowadzonych prac nad przedmiotowym projektem ustawy. Umożliwi to ocenę i weryfikację planowanych, ewentualnych kosztów związanych z wejściem w życie projektowanych regulacji. Ponadto

pozwoli na uwzględnienie odpowiednich kwot przy planowaniu wydatków na rok 2019. Obecnie w pkt 6 OSR (Wpływ na sektor finansów publicznych) wzrost wydatków w skali roku, wynikający z dodatkowych zadań nałożonych przez projektowaną ustawę na Inspekcję Handlową, określony został na 1,36 mln zł. Jednocześnie wskazuje się, że wg UOKiK wzrost wydatków w skali roku wyniósłby ok. 16 mln zł.

Należy również zauważyć, że projekt ustawy przewiduje dodatkowe skutki dla budżetu państwa, które na etapie konstruowania WPPF nie zastały uwzględnione w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa na rok 2019 oraz na kolejne lata.

Ponadto, w związku z proponowaną w art. 11 przedmiotowego projektu ustawy, zmianą *ustawy o rachunkowości*, proponuje się następujące brzmienie art. 5 ust. 10 *projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*: "Sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego, o którym mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 i 398), oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli ją prowadzi."

Zaproponowana zmiana brzmienia przepisu, poprzez dokładne określenie miejsca ujawnienia ww. informacji, ma służyć ujednoczeniu przepisów projektu ustawy.

W związku z wejściem w życie w dniu 21 października 2017 roku ustawy z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909), zwaną dalej „ustawą o NIW”, nastąpiła zmiana kompetencji organów administracji rządowej w zakresie działalności pożytku publicznego, w tym nadzoru nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego oraz w zakresie koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, podmiotów działających w sferze pożytku publicznego, w tym organizacji pozarządowych. Sprawy te, na podstawie art. 38 ustawy o NIW, zostały określone w art. 31 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762).

Jednocześnie, zgodnie z art. 39 pkt 1 ustawy o NIW, zmieniona została ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn.zm.) poprzez dodanie art. 1 a konstytuującego Komitet do spraw Pożytku Publicznego, jako organ administracji rządowej właściwy do spraw pożytku publicznego i wolontariatu. Organ ten posiada również kompetencje w sprawach programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego.

W związku z powyższym, w opinii Rządu, należy zmienić organ upoważniony, na podstawie art. 7 ust 2 senackiego projektu stawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, do wydania rozporządzenia w sprawie wzoru informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty od sprzedawców żywności. Zasadnym byłoby wskazanie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, jako organu wydającego ww. rozporządzenie.

Rząd zwraca również uwagę, że regulacje zawarte w art. 3 ust. 1 projektu ustawy (wymóg zawarcia przez sprzedawcę żywności z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne), mogą być uznane za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 ust. 1 litera d) dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, dlatego projekt ten powinien być notyfikowany w Komisji Europejskiej.

**Przedstawiając powyższe, Rada Ministrów akceptuje przedłożony projekt ustawy.**

MINISTER  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

*Krzysztof Jurgiel*