



Warszawa, dnia 29.06.2018r.

**MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI**

Znak sprawy:RR.rr.0220.1.2018

**Pani**

**Jolanta Rusiniak**

**Sekretarz rady Ministrów**

*Szanowna Pani Minister,*

W związku z uwagami zgłoszonymi do projektu stanowiska Rządu wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (druk 2431) – RM-140-45-18, uprzejmie informuję, co następuje.

W dniu 25 czerwca br. odbyło się posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów (KRM-140-54-18) podczas którego przyjęto uwagę zgłoszoną przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do ww. stanowiska Rządu.

W związku z powyższym, w projekcie stanowiska Rządu kierowanego pod obrady Rady Ministrów, zostanie uwzględniona uwaga zgłoszona przez Prezesa UOKiK, dotycząca wskazania instytucji podległych Ministrowi Środowiska (przykładowo: Inspekcji Ochrony Środowiska) jako instytucji sprawującej nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

Odnosząc się do uwagi Pani Minister Beaty Kempy, dotyczącej rozszerzenia definicji organizacja pozarządowa, o organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą, w mojej opinii, niezależnie od wagi i istotności zaproponowanych przez Panią Minister rozwiązań, wpisujących się jednocześnie w realizację głównego celu przedmiotowej ustawy, uwaga ta budzi pewne wątpliwości związane z bezpieczeństwem żywności przekazywanej na cele humanitarne. Istnieje bowiem obawa, iż rozszerzenie podmiotowego zakresu art. 2 pkt 4 w proponowanym brzmieniu np. w zakresie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych czy wojen za granicą, może wiązać się z tym, że żywność dostarczona finalnemu konsumentowi nie będzie już zdatna do spożycia (upłynie termin przydatności do spożycia, będzie przechowywana w nieodpowiednich warunkach lub organizacje humanitarne ze względów

logistycznych mogą taką żywność zbyt długo magazynować). Polska jest znaczącym na świecie eksporterem żywności, nie możemy dopuścić do sytuacji, w której osłabieniu mogłaby ulec renoma polskiej żywności, marki i polskiego producenta, a taka obawa zachodzi przy przekazywaniu żywności z kończącym się terminem przydatności do spożycia organizacjom humanitarnym.

W mojej opinii, mimo zasadności zaproponowanych rozwiązań, należałoby pozostawić definicję organizacja pozarządowa w obecnym brzmieniu, przedkładając bezpieczeństwo żywności ponad aspekty społeczne związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności.



wz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
PODSEKRETARZ STANU



Rafał Romanowski

Załącznik 1

Projekt stanowiska Rządu wobec senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

**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.<sup>1)</sup> – 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 gospodarkę 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 przeredagować punkt 6 Oceny Skutków Regulacji (OSR) – (Wpływ na sektor finansów publicznych), dotyczący skutków finansowych wynikających z projektowanej regulacji. Należy przeredagować 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 zostały 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 wskazuje ponadto, że nadzór nad przestrzeganiem proponowanych w ustawie przepisów powinien znaleźć się w obszarze kompetencji instytucji podległych Ministrowi Środowiska (przykładowo: Inspekcji Ochrony Środowiska). Byłoby to spójne z celami regulacji, wskazanymi na stronie 1 uzasadnienia projektu, to jest ograniczeniem: emisji gazów cieplarnianych, eksploatacji zasobów naturalnych, czy kosztów utylizacji żywności. Zważyć przy tym należy, że stosownie do definicji ujętych w art. 2 pkt 1 i 2 projektu – żywnością na cele społeczne jest żywność spełniająca wszystkie wymagania prawa, ale nieprzeznaczona do sprzedaży, a zatem taka, której nie oferuje się konsumentom tylko przeznacza na cele społecznie użyteczne ze względu na wady tych wyrobów lub ich opakowań. Tym samym systemowo będzie spójne, aby to instytucje podległe Ministrowi Środowiska – odpowiedzialnego za szeroko rozumiane zagadnienia dotyczące problematyki ochrony zasobów naturalnych i przeciwdziałania ich marnowaniu – posiadały kompetencje do zajmowania się tymi zagadnieniami i nadzorowały przestrzeganie projektowanych przepisów.

Nadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku nieuiszczenia opłat z tytułu marnowania żywności – przedsiębiorcy mają być obowiązani do ich opłacania na rzecz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. W związku z tym, mając na uwadze systemowe podejście do normowanej problematyki, wskazane jest, aby właściwymi organami nadzoru były jednostki podlegające Ministrowi Środowiska (optymalnie – odpowiedni organ Inspekcji Ochrony Środowiska). Wyjaśnić w tym miejscu należy, że organy Inspekcji Handlowej są odpowiedzialne za kontrole produktów znajdujących się w obrocie handlowym, a nie wyrobów nieudostępnianych w sprzedaży, które mogą być kwalifikowane jako przeznaczone na cele społecznie użyteczne.

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.**