



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 lipca 2019 r.

Opinia do ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

(druk nr 1256)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa 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 art. 2 w pkt 1, 3 i 4 ustawy wprowadzono odpowiednio definicje: „marnowania żywności”, „sprzedawcy żywności” i „żywności”. Potrzeba precyzyjnego ustalenia znaczenia powyższych pojęć jest niezbędna do określenia obowiązków nakładanych ustawą oraz wyznaczenia kręgu podmiotów, na które nakładane są przewidziane w ustawie obowiązki. Ustawa (w art. 2 w pkt 2) zakłada także zawężenie definicji „organizacji pozarządowej”, w stosunku do przyjętej w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jedynie do organizacji, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 3) działalności charytatywnej, polegającej m.in. na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

W odniesieniu do definicji „organizacji pozarządowej” wprowadzono ponadto doprecyzowanie, iż walor wskazanej organizacji, rozumieniu projektu ustawy, posiadają

również osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe uregulowanie uwzględnia specyfikę funkcjonowania kościelnych osób prawnych, które od wieków prowadzą w Polsce działalność charytatywno-opiekuńczą, w tym rozdają żywność ubogim a jednocześnie zachowują swoją autonomię i specyfikę działalności.

Zgodnie z przepisem w art. 3 ust. 1 sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej przekazywania żywności – nieprzeznaczonej do sprzedaży, w szczególności ze względu na wady wyglądu tej żywności albo jej opakowań, z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% oraz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5% – z przeznaczeniem na wykonywanie przez tę organizację zadań w zakresie określonym w art. 2 pkt 2. Umowa powinna być zawarta w formie pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności. W ust. 2 art. 3 ustawy zawarto katalog elementów koniecznych, które powinna zawierać umowa dotycząca nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne.

Art. 4 ust. 1 ustawy nakłada na sprzedawców żywności obowiązek przeprowadzenia w jednostkach handlowych kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Porównując możliwości przeprowadzania wskazanych kampanii przez organizacje pozarządowe i sprzedawców żywności, należy stwierdzić, iż zdecydowanie większe możliwości oddziaływania na konsumentów mają sprzedawcy żywności. Ponadto znacząca część organizacji pozarządowych nie ma doświadczenia w prowadzeniu takich kampanii. Przenosząc obowiązek przeprowadzenia kampanii na sprzedawców żywności brano także pod uwagę znaczne rozproszenie środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności, którymi będą dysponować organizacje pozarządowe, a które mogłyby być przeznaczane na prowadzenie przedmiotowych kampanii. Jednocześnie, mając na względzie cel jakim jest włączenie organizacji pozarządowych w proces propagowania racjonalnego gospodarowania żywnością wśród społeczeństwa, wprowadza się przepis, w myśl którego kampanie

edukacyjno-informacyjne mają być prowadzone wspólnie z organizacją pozarządową, z którą sprzedawca żywności zawarł umowę dotyczącą przekazywania żywności na cele społeczne.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 na kampanie można będzie przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności, zaś w myśl art. 5 ust. 4 opłata za marnowanie żywności zostanie pomniejszona przez sprzedawcę żywności o koszty poniesione na omawiane kampanie.

Przepisy art. 5 projektu ustawy przewidują obowiązek ponoszenia przez sprzedawców żywności opłaty za marnowanie żywności. Opłata taka jest ustalana poprzez pomnożenie jednostkowej stawki przez masę marnowanej żywności. Podstawę obliczenia opłaty stanowi masa marnowanej żywności w kilogramach. Wprowadzono występującą powszechnie zasadę samonaliczenia – obowiązany podmiot sam ustala wysokość opłaty i wnosi należną opłatę. Środki pochodzące z opłat przekazywane są organizacjom pozarządowym, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy dotyczące nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne. Opłata jest pomyślana jako swoista sankcja finansowa dla sprzedawców żywności, którzy pomimo zaproponowanych w projekcie mechanizmów przekazywania nieodpłatnie niesprzedanych produktów żywnościowych, wytwarzają znaczne ilości „odpadów żywnościowych”. Mając jednakże na uwadze to, iż pomimo dołożenia należytej staranności przy wdrażaniu rozwiązań ograniczających marnowanie żywności, po stronie sprzedawców żywności muszą występować, chociażby ze względu na rodzaj dystrybuowanych produktów żywnościowych (żywność o krótkich terminach przydatności do spożycia np.: wędliny, warzywa), przypadki przeznaczania żywności do unieszkodliwiania jako odpady – w art. 5 w ust. 1 w zdaniu drugim przewidziano regulację, zgodnie z którą opłaty nie ponosi się od 10% masy marnowanej żywności (podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności w kilogramach). Ponadto sprzedawca żywności w oparciu o ust. 4 i 5 w art. 5 będzie uprawniony do pomniejszenia opłaty odpowiednio o koszty poniesione na prowadzone kampanie edukacyjno-informacyjne lub koszty wykonania umowy dotyczącej przekazywania żywności na cele społeczne, o której mowa w art. 3 ust. 1 projektu ustawy. Zgodnie z ust. 9 w art. 5 w przypadku gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 300 zł, opłaty nie wnosi się. W myśl art. 5 ust. 10 sprzedawca żywności będzie miał obowiązek zamieszczania informacji o wysokości należnej opłaty lub o wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym w sprawozdaniu finansowym

przewidzianym przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli takową prowadzi.

W myśl art. 6 ustawy środki pochodzące z opłaty mogą być wykorzystane przez organizację pozarządową na wykonywanie zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych, przy jednoczesnym założeniu, że na koszty administracyjne organizacja może przeznaczyć nie więcej niż 20% środków z opłaty.

W ustawie wprowadzono ponadto obowiązek przekazywania przez organizację pozarządową sprzedawcy żywności, który zgodnie z art. 5 ust. 7 przekazał na jej rzecz opłatę, pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z opłaty (art. 7). Wzór przedmiotowej informacji określi Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia.

W art. 8 ustawy określono dodatkowe obowiązki sprawozdawcze sprzedawców żywności, a także wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W projektowanych przepisach art. 9–12 uregulowano zasady nakładania kar grzywny i kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy.

Organem właściwym do wymierzania kar pieniężnych będzie wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności.

W ustawie nakłada się dodatkowe obowiązki na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. W związku z tym w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska wprowadza się przepis rozszerzający zakres zadań Inspekcji Ochrony Środowiska – o wykonywanie zadań z zakresu kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (art. 13).

Ustawa w art. 5 w ust. 10 przewiduje, iż sprzedawca żywności zamieszcza informację o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym na cele społeczne w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Proponowana w art. 14 ustawy zmiana w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości precyzuje, w którym elemencie sprawozdania

finansowego należy ujawnić informację o przedmiotowej opłacie lub wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym.

Proponowana zmiana w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska przewiduje, iż do katalogu przedsięwzięć, które mogą być dofinansowane jako zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zalicza się również zadania związane z racjonalnym wykorzystaniem żywności oraz przeciwdziałaniem marnowaniu żywności (art. 15).

Natomiast propozycja nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe zmierza do tego, aby wśród postulatów i wytycznych, według których powinien być zorganizowany system oświaty w Polsce, umiejscowiono również upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (art. 16 projektu ustawy).

Zgodnie z art. 17 ustawy w okresie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie wprowadzone nią obowiązki dotyczyć będą jedynie sprzedawców żywności prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży przewyższającej 400 m².

Wprowadzana regulacja przewiduje, że sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia pierwszej umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne w terminie 5 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 18).

Art. 19 wprowadza okres przejściowy w zakresie obliczania opłaty za marnowanie żywności. W pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów podstawę obliczenia opłaty stanowić będzie 80% masy marnowanej żywności w kilogramach.

W myśl art. 20 ustawy Główny Inspektor Ochrony Środowiska, po 18 miesiącach obowiązywania ustawy, przedstawi Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Przewiduje się wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów odnoszących się do opłaty za wytwarzanie odpadów oraz przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, które mają wejść w życie pierwszego dnia szóstego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 84. posiedzeniu w dniu 19 lipca 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2431) jest projektem senackim. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3655). Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisji (w tym w Podkomisji) i nie wpłynęły na meritum przedłożenia senackiego. W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie m.in. dokonano modyfikacji siatki pojęciowej ustawy, wprowadzono dodatkowy obowiązek sprawozdawczy dla organizacji pozarządowych w postaci rocznego sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności, przedkładanego Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Wprowadzono także nowe obowiązki sprawozdawcze dla organizacji pozarządowych, sprzedawców żywności oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (obecny art. 7 ust. 2 i art. 8 ustawy). W wyniku proponowanych zmian powrócono także do koncepcji przyjętej na początkowym etapie prac legislacyjnych nad projektem w Senacie, zgodnie z którą organem właściwym w zakresie kontroli przestrzegania przepisów omawianej ustawy będzie Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

W trakcie drugiego czytania na 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 17 lipca 2019 r. zgłoszono 2 poprawki (druk sejmowy nr 3655-A). Poprawki uzyskały poparcie Komisji. Pierwsza poprawka miała na celu aby żywność, która nie została odebrana przez organizację pozarządową w ramach umowy, mogła być nie doliczana, przez sprzedawcę żywności, do masy marnowanej żywności. Druga zaś zmieniała przepis epizodyczny (art. 17) – wydłużając okres, w którym będzie on miał zastosowanie oraz modyfikując definicję sprzedawcy żywności.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia senackiego ze zmianami proponowanymi przez Komisję Gospodarki i Rozwoju w druku sejmowym nr 3655.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych.

Poprawka redakcyjna

– w art. 17 po wyrazach „przedsiębiorstwo spożywcze” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002,”.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator