

Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności

1. Przedmiotem niniejszych rozważań jest prawna problematyka przeciwdziałania marnowaniu żywności. Zjawisko to występuje we wszystkich ogniwach łańcucha rolno-spożywczego, w tym zarówno w produkcji rolnej, jak i na dalszych etapach łańcucha żywnościowego, takich jak przetwórstwo, magazynowanie, dystrybucja i konsumpcja. Brakuje jednak rozwiązań prawnych dla optymalizacji gospodarowania żywnością oraz zapobiegania jej marnotrawieniu.

Według Parlamentu Europejskiego wyrażenie „marnowanie żywności” oznacza „produkty spożywcze odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty przydatności, które nadal jednak doskonale nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi, a które z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznacza się do likwidacji i utylizacji, co powoduje negatywne efekty zewnętrzne pod względem wpływu na środowisko, kosztów gospodarczych i braku dochodów dla przedsiębiorstw”¹.

W ramach rozważanej problematyki można wskazać przynajmniej trzy zagadnienia, z którymi łączą się przyczyny tego niepożądanego zjawiska: niewłaściwa gospodarka w łańcuchu produkcyjnym i dystrybucyjnym żywności, niegospodarna konsumpcja żywności oraz brak prawnych mechanizmów wspierających przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności². Odpowiednio do

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175 (INI))(2013/C 227 E/05), Dz. Urz. UE C 2013.227E.25 (dalej jako: Rezolucja Parlamentu Europejskiego).

² Zob. bliżej, B. Dziliński, *Jak uniknąć marnotrawstwa żywności, koncepcja Parlamentu Europejskiego*, INFOS nr 7 (121), 12 kwietnia 2012 r., Biuro Analiz Sejmowych, s. 2 i n.

wymienionych obszarów można wskazać grupy podmiotów, które przyczyniają się do powstawania zjawiska marnotrawienia żywności – są to zwłaszcza producenci żywności, sprzedawcy, restauratorzy, konsumenci i ustawodawca. W ramach niniejszych rozważań pod uwagę będą brane zwłaszcza prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Niektóre kraje członkowskie, takie jak np. Francja, wprowadziły rozwiązania prawne mające na celu zapobieganie zbędnemu niszczeniu i wyrzucaniu żywności zdatnej do spożycia³. Francuskiemu ustawodawcy chodziło przede wszystkim o możliwość zagospodarowania żywności, która była w ogromnych ilościach uznawana za odpady. W polskim ustawodawstwie przeciwdziałanie marnowaniu żywności nie zostało uregulowane, jednakże przygotowano projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, który wszedł w fazę procesu legislacyjnego⁴. W innych krajach Unii Europejskiej trwają przygotowania do wprowadzenia stosownych rozwiązań prawnych, np. we Włoszech czy w Wielkiej Brytanii⁵.

W literaturze prawniczej nie poruszano dotychczas kompleksowo problematyki przeciwdziałania marnowaniu żywności, lecz rozważania w tym zakresie podejmowano przy omawianiu innych zagadnień⁶, np. społeczno-gospodarczych⁷. Istniejące publikacje dotyczą m.in. właściwego zarządzania zasobami w produkcji żywności oraz walki z głodem jako zjawiskiem społecznym⁸ albo technologii przetwórstwa żywności⁹.

Za podjęciem problematyki określonej w tytule przemawiają względy społeczno-gospodarcze. Zagadnienie przeciwdziałania marnowaniu żywności związane jest ze zwalczaniem zjawiska głodu (m.in. zbiórki żywności przez

³ U. Lesman, *Koniec z marnowaniem jedzenia we Francji*, „Rzeczpospolita” z 22 maja 2015 r.

⁴ Poselski Projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, druk nr 3683; data wpływu do Sejmu 5 czerwca 2015 r. (dalej jako: Projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności); skierowano go do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, stan na 2 listopada 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3683> [dostęp: 18.12.2015].

⁵ Zob. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07045#fullreport>.

⁶ P. Wojciechowski, *Data minimalnej trwałości – zmiany prawne szansą na ograniczenie marnowania żywności*, „Food Lex” 2014, nr 3, s. 50-53.

⁷ Np. A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Marnowanie żywności jako problem społeczny*, „Handel Wewnętrzny” 2013, nr 4, s. 14 i n.

⁸ B. Dziliński, op. cit., s. 2.

⁹ D. Kolożyn-Krajewska et al., *Ryzyko powstawania strat i marnotrawstwa żywności a możliwość ich ograniczenia*, w: T. Tarko et al. (red.), *Technologia produkcji i bezpieczeństwo żywności*, Kraków 2014, s. 5 i n.

instytucje charytatywne i działalność banków żywności). Chodzi zatem o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w zakresie dostępu do żywności, które stało się jednym z priorytetów i wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej na najbliższe lata i które ma także wymiar globalny.

Według niektórych źródeł w Unii Europejskiej 79 mln osób żyje poniżej progu ubóstwa, a aż 16 mln spośród tych osób otrzymało pomoc żywnościową za pośrednictwem instytucji charytatywnych¹⁰, rocznie zaś marnuje się ok. 90 mln ton żywności¹¹. W Polsce poziom marnotrawstwa żywności kształtował się w sektorze produkcji w 2010 r. na poziomie ponad 6,566 mln ton, w gospodarstwach domowych – ok. 2 mln ton, w innych sektorach – 356 tys. ton, co w sumie dało ponad 8,972 mln ton¹². Uzasadnienie projektu polskiej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wskazuje, że „na jednego mieszkańca Polski przypada powyżej 200 kg marnowanej żywności”. Jednocześnie w uzasadnieniu tym zwrócono uwagę na to, iż w Polsce 2 mln osób żyje poniżej progu skrajnego ubóstwa i osoby te nie mają zapewnionego bezpieczeństwa żywnościowego¹³.

Celem niniejszych rozważań jest próba wstępnej oceny, czy obowiązujące i projektowane rozwiązania prawne mogą służyć przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Tak określone mu celowi podporządkowany został tok dalszych rozważań.

2. Problematyka związana z marnowaniem żywności jest bardzo rozległa i trudno ją wyczerpać w ramach artykułu, dlatego niniejsze rozważania koncentrują się tylko na wybranych wątkach. Wskazuje się, że straty żywności występują w całym łańcuchu produkcyjnym, w tym także podczas produkcji rolnej¹⁴. Przyczyny strat bywają różne. Z reguły tam, gdzie metody produkcji są przestarzałe i brakuje nowoczesnego sprzętu, odpadów powstaje najwięcej. Z kolei gdy chodzi o płaszczyznę dystrybucji żywności, w tym sprzedaż, siłą sprawczą bywają m.in. ograniczenia prawne dotyczące bezpieczeństwa żywności i rygorów z tym związanych¹⁵.

¹⁰ Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE, A7-0430/2011, dokument z 30 listopada 2011 r.

¹¹ Preparatory Study on Food Waste Across EU 27 Final Report, Technical Report – 2010 – 054, October 2010, s. 11, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

¹² Ibidem, s. 12.

¹³ Zob. bliżej uzasadnienie Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

¹⁴ B. Dziliński, op. cit., s. 2.

¹⁵ Ibidem.

Ustawodawca musi więc sprostać wyzwaniu i wprowadzić rozwiązania prawne przeciwdziałające marnowaniu żywności, i to w różnych dziedzinach. Wskazać należy zarówno na konieczność ingerowania w obowiązujące przepisy np. prawa żywnościowego czy podatkowego w celu umożliwienia skutecznego zwalczania omawianego zjawiska. W szczególności chodzi o takie kategorie prawa żywnościowego, jak „data minimalnej trwałości środka spożywczego”, która oznacza datę, do której dany środek spożywczy zachowuje swoje szczególne właściwości pod warunkiem jego właściwego przechowywania¹⁶. Dodatkowo wedle obowiązującej regulacji w przypadku środków spożywczych, które z mikrobiologicznego punktu widzenia szybko się psują i z tego względu już po krótkim czasie mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, datę minimalnej trwałości zastępuje się terminem przydatności do spożycia, a po upływie terminu przydatności do spożycia środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny¹⁷.

Warto wspomnieć, iż głównym, ale nie jedynym utrudnieniem w poszukiwaniu sposobów zagospodarowania żywności są obawy przedsiębiorców przed odpowiedzialnością za bezpieczeństwo produktu, a także niewiedza konsumentów, iż niektóre produkty mimo upływu daty minimalnej trwałości są przydatne do spożycia. Żywność niebezpieczna to taka, która jest szkodliwa dla zdrowia, nie nadaje się do spożycia przez ludzi i żywność taka nie może być wprowadzana do obrotu¹⁸. Ryzyko oceny, czy żywność nadaje się do spożycia lub nie jest szkodliwa w przypadku, gdy upłynęła data minimalnej trwałości, spoczywałoby na przedsiębiorcy. Z kolei środki spożywcze oznakowane datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia mogą znajdować się w obrocie do tej daty lub terminu¹⁹, co znaczy, że nie można ich wprowadzać do obrotu zgodnie z przepisami, jeśli terminy te upłynęły.

¹⁶ Art. 2 ust. 1 lit. r rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 2011.304.18 (dalej jako: rozporządzenie nr 1169/2011).

¹⁷ Art. 24 rozporządzenia nr 1169/2011.

¹⁸ Art. 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002.31.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002).

¹⁹ Art. 52 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

Również konsumenci wyrzucają żywność, ponieważ nie rozumieją komunikatu w postaci daty minimalnej trwałości czy przydatności do spożycia, podczas gdy celem tych informacji jest zapobieganie wprowadzeniu konsumentów w błąd i poinformowanie ich o właściwościach produktu, w tym o utracie świeżości²⁰. W literaturze kwestionuje się zasadność utrzymywania przez ustawodawcę daty minimalnej trwałości, albowiem jej upływ oddziałuje na jakość produktu, wprowadzenie do obrotu produktu po utracie właściwości jakościowych nie rodzi więc zagrożeń dla zdrowia konsumentów²¹.

Ponadto upływ wspomnianych dat powoduje, że produkt traktowany musi być jako niepełnowartościowy i zaliczany może być do bioodpadów²². Według przepisów w zakresie definicji bioodpadów mieszczą się: „ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność”. Bioodpady nie są jedyną kategorią odpadów powstających w produkcji żywności, te które nie zaliczają się do bioodpadów, stanowią odpady²³. Co prawda na takie produkty stawki podatku VAT są niższe niż w odniesieniu do wartościowych środków spożywczych, choć w praktyce występują wątpliwości dotyczące ustalenia wysokości tego podatku²⁴.

Ograniczanie marnotrawienia żywności wpisuje się w szeroki kontekst polityki społecznej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W przeciwdziałaniu marnotrawieniu żywności można upatrywać narzędzi walki z problemami społecznymi, z jakimi mierzy się UE i poszczególne kraje członkowskie, wymaga to jednak odpowiednich rozwiązań prawnych pozwalających przedsiębiorcom wprowadzać do obrotu środek spożywczy, co do którego upłynęła choćby data minimalnej trwałości, w odniesieniu do produktów trwałych.

3. Gdy chodzi o ustawodawstwo unijne, należy wskazać, iż obecnie nie istnieją akty prawne poświęcone wyłącznie kwestii zapobiegania marnowaniu żywności. Dotychczas Parlament Europejski wydał rezolucję z 19 stycznia 2012 r., w której podano alarmujące wskaźniki, np. że według danych liczą-

²⁰ Por. wyrok TS z 13 marca 2003 r., C-229/01, Lex, nr 153963, ECR 2003/3/I-2587.

²¹ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Lex 2013.

²² Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 21.

²³ Art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

²⁴ Wyrok NSA z 28 stycznia 2013 r., I FSK 697/12 oraz z 16 maja 2013 r., I FSK 827/12.

bowych rozpowszechnionych przez FAO niedożywienie zagraża 925 mln osób na świecie oraz że ze względu na te dane oddala się w czasie osiągnięcie milenijnych celów rozwoju obejmujących zmniejszenie o połowę poziomu ubóstwa i głodu do roku 2015²⁵. Parlament Europejski zwraca uwagę we wspomnianym dokumencie także na skutki marnowania żywności, wśród których wskazuje skutki natury etycznej, gospodarczej, społecznej i żywieniowej, ale również zdrowotnej i środowiskowej: „gdyż zalegające duże ilości niespożytej żywności w znacznym stopniu przyczyniają się do globalnego ocieplenia, a odpady żywnościowe wydzielają metan, będący gazem cieplarnianym 21 razy silniejszym niż dwutlenek węgla”²⁶. W kontekście bezpieczeństwa żywnościowego Parlament podnosi, że równolegle z zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego występują inne powiązane niepożądane zjawiska w postaci otyłości, chorób układu krążenia i chorób nowotworowych, formułując paradoksalny wniosek, że na świecie liczba osób spożywających nadmierne ilości żywności odpowiada liczbie osób niedożywionych²⁷.

Gdy chodzi o kwestie natury prawnej, Parlament dostrzega, że czynnikiem, który jednocześnie sprzyja marnowaniu żywności, jest niespójność definicji marnowania żywności i odpadów żywnościowych, co wymaga uwzględnienia przez ustawodawcę, jak też pojęcia daty minimalnej trwałości i przydatności do spożycia, powołuje przy tym wyniki badania przeprowadzonego przez Komisję (Consumer Empowerment in the EU – SEC [2011] 0469), wedle których 18% obywateli europejskich nie rozumie sformułowania „najlepiej spożyć przed”²⁸.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywa zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie do podjęcia działań służących ograniczeniu na rozmaitych płaszczyznach, w tym do „opracowania wytycznych dotyczących unikania marnotrawienia żywności oraz uzyskania większej wydajności zasobów w ich sektorze łańcucha rolno-spożywczego w celu stałego ulepszania obróbki, pakowania i transportu oraz ograniczenia niepotrzebnego marnotrawienia żywności”²⁹. Z kolei Komitet Ekonomiczno-Społeczny wezwał Komisję Europejską do opublikowania komunikatu w sprawie zrównoważonych systemów żywnościowych³⁰. Komitet apeluje o opracowanie definicji oraz wspólnej

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r., litera D.

²⁶ Ibidem, litera I.

²⁷ Ibidem, litera M.

²⁸ Uzasadnienie Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r.

²⁹ Ibidem, pkt 20.

³⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki przemysłowej UE w odniesieniu do sektora żywności i napojów (2015/C 332/04), Dz. Urz. UE C 332/28 z 8 października 2015 r.

metodologii UE w skali światowej, które odnosić się będą do strat i marnotrawienia żywności, co z kolei miałyby pozwolić na kształtowanie holistycznej polityki dla sektora żywności i napojów w zakresie przeciwdziałania marnotrawieniu żywności, z uwzględnieniem zakresu jej oddziaływania od pola do stołu³¹.

W ramach dążenia do realizacji priorytetów inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi, wśród działań na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym Komisja wskazuje w strategii rozwoju Unii Europejskiej m.in. projekt „Europejski program walki z ubóstwem” na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej³². Chodzi o to, aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa. Redystrybucja żywności jest wszak jednym ze sposobów na zwalczanie niepożądanych zjawisk społecznych, m.in. biedy i głodu³³.

Szczegółowo kwestię uzyskiwania wsparcia na powyższe cele uregulowało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym³⁴. W myśl art. 4 wspomnianego rozporządzenia w ramach Funduszu udziela się wsparcia programom krajowym, w których dostarcza się osobom najbardziej potrzebującym, za pośrednictwem organizacji partnerskich wybranych przez państwa członkowskie, pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną. Rozporządzenie stanowi także, że „z myślą o zwiększeniu i zróżnicowaniu dostaw żywności osobom najbardziej potrzebującym, a także zmniejszeniu marnotrawstwa żywności i zapobiegania mu, Fundusz może wspierać działania związane z gromadzeniem, transportem, przechowywaniem i dystrybucją darów żywnościowych”, a także „wspierać środki towarzyszące, uzupełniające dostarczanie żywności lub podstawowej pomocy materialnej”³⁵. Jednakże wedle art. 5 ust. 12 rozporządzenia wprowadzono wymóg, by w ramach Funduszu m.in. wspierać wyłącznie dystrybucję żywności lub innych produktów zgodnych z przepisami UE w dziedzinie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Znaczy to, że możliwość dys-

³¹ Ibidem.

³² Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu KOM (2010), 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010, www.europa.eu.

³³ Ibidem.

³⁴ Dz. Urz. UE L72/1 z 12 marca 2014 r.

³⁵ Art. 4 zd. drugie rozporządzenia nr 223/2014.

trybucji żywności nie może odbywać się w oderwaniu od przepisów regulujących bezpieczeństwo żywności szeroko rozumiane.

Ustawodawca zaakcentował także wyraźnie, iż kryteriami wyboru żywności do dystrybucji powinny być poza najbardziej oczywistymi (jak potrzeby osób, do których są kierowane) aspekty ekologiczne i klimatyczne i co należy podkreślić – w celu ograniczenia marnotrawienia żywności³⁶. Zatem konieczne jest zaspokojenie podstawowych ludzkich potrzeb, ale działania te winny być zoptymalizowane dla środowiska, klimatu i winny także służyć rozwiązywaniu problemów złej gospodarki żywnościowej.

W Polsce skorzystano z możliwości wdrożenia programu operacyjnego opartego na przepisach wspomnianego rozporządzenia nr 223/2014 jako elementu Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020³⁷ możliwe jest wsparcie osób i rodzin, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb żywnościowych, przy czym pomoc żywnościowa może być dostarczana w formie paczek lub posiłku³⁸. Program przewiduje różne formy przekazywania żywności potrzebującym, mogą to być paczki, posiłki, przy czym te ostatnie mogą być wydawane wyłącznie w pomieszczeniach organizacji prowadzących dystrybucję lub dostarczane do miejsc zamieszkania odbiorców. Z kolei posiłki mogą być przygotowywane i wydawane miejscach z kuchnią. Chodzi m.in. o schroniska dla bezdomnych, jadalnie. Poprzez wspomniane wymogi w polityce krajowej uwzględnione zostały zatem wybrane obszary higieny w sektorze żywności.

Dodatkowo w Polsce uchwałą Rady Ministrów przyjęto wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020³⁹, którego celem było zwalczanie niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych.

Jak widać, istnieje wiele możliwych obszarów, na których zwalczanie marnotrawienia żywności może przynieść dodatkowe korzyści i przysłużyć się rozwiązywaniu problemów społecznych. Konieczne przy tym jest kom-

³⁶ Art. 5 ust. 13 rozporządzenia nr 223/2014.

³⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

³⁸ Ibidem, pkt 2.1.2.

³⁹ Uchwała nr 221 Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r., M.P., poz.1024.

pleksowe podejście i rozwijanie inicjatyw na wszelkich płaszczyznach powiązanych z problemem. W szczególności wskazuje się, że konieczna jest edukacja konsumentów, jak efektywnie gospodarować domowymi zasobami żywnościowymi, by ich nie wyrzucać, lecz odpowiednio spożytkować⁴⁰. Potrzebne są zatem dalej idące środki sprzyjające i motywujące przeciwdziałaniu marnowania żywności, w tym odnoszące się do całego otoczenia związanego z gospodarką żywnością oraz odpadami żywnościowymi⁴¹.

Warto też wspomnieć, że 16 parlamentarzystów z różnych krajów złożyło wniosek do Komisji Europejskiej zainicjowany w Izbie Lordów w Wielkiej Brytanii, w którym autorzy zachęcają Komisję do przyjęcia strategicznego podejścia do zmniejszenia ilości odpadów spożywczych w UE⁴².

4. Według projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności miałaby ona uregulować zasady przeciwdziałania marnowaniu żywności. Projektowana regulacja prawna zawiera definicję marnowanej żywności – są to „produkty spożywcze, 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%, odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty utraty przydatności, które nadal jednak doskonale nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi, a które z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznaczają się do likwidacji i utylizacji, co powoduje negatywne efekty zewnętrzne pod względem wpływu na środowisko, kosztów gospodarczych i braku dochodów dla przedsiębiorców”⁴³. Przywołana treść w części przypomina pojęcie marnowania żywności użyte w rezolucji Parlamentu Europejskiego.

Projekt ustawy wprowadza obowiązek przedsiębiorców prowadzących sklepy do nieodpłatnego przekazywania marnowanej żywności organizacjom pożytku publicznego „z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez te organizacje”. Ponadto drugim z projektowanych obowiązków przedsiębiorców prowadzących sklepy jest zawarcia pi-

⁴⁰ Zob. bliżej A. Segrè, *Spreco ed educazione alimentare, Italia e Svizzera Verso L'expo 2015 Imparare Sviluppare Diffondere*, http://www.expoitaliasvizzera.it/img/schede/spreco_ed_educazione_alimentare.pdf.

⁴¹ Por. wyrok TS z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-195/05 – *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, ECR 2007, s. I-11699.

⁴² Zob. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07045#fullreport>.

⁴³ Art. 2 pkt 1 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

semnej umowy o przekazywaniu marnowanej żywności z organizacją pożytku publicznego, która zgodzi się na przyjmowanie marnowanej żywności⁴⁴. Zaznaczyć trzeba, że projekt nie obejmuje wszystkich przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą żywności, lecz wyłącznie „jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o całkowitej powierzchni powyżej 250 metrów kwadratowych, w których jest prowadzona sprzedaż żywności”⁴⁵.

Biorąc pod uwagę względy, jakie z jednej strony uprawniają, a z drugiej – zobowiązują przedsiębiorcę do zagospodarowania żywności w sposób określony projektowaną ustawą, wskazać trzeba, że to na przedsiębiorcy spoczywać będzie obowiązek oceny, kwalifikacji i tym samym ryzyka związanego z bezpieczeństwem takiego produktu. Naturalnie zastosowana formuła charakteryzująca stan żywności, w jakim ma być ona przekazywana, tj. „która doskonale nadaje się do spożycia”, powoduje, iż owa doskonałość musi być konfrontowana z względami gospodarczymi, estetycznymi lub zbliżającą się datą utraty przydatności do spożycia. W tym zakresie projektowane przepisy są niekonkretne, a wymogi warunkujące powstanie obowiązku w zakresie przekazania żywności pozostają nazbyt ocenne.

Dodać trzeba, że projektowana regulacja nie łączy się z uchyleniem art. 52 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia w zakresie, w jakim dotyczy daty minimalnej trwałości⁴⁶, co powoduje, że przedmiotowy projekt, gdyby stał się aktem prawnym w takim właśnie kształcie, jak komentowany, w razie wystąpienia przypadku niebezpiecznej żywności obciążałby ciężarem dowodu przedsiębiorców w zakresie wystąpienia powyższych przesłanek zobowiązujących do przekazania żywności, zwłaszcza pod kątem tego, czy w momencie przekazania żywności produkt doskonale nadawał się do spożycia.

Pojawia się także pytanie, na które odpowiedzi nie można znaleźć w treści analizowanego projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, czy skoro żywnością marnowaną w rozumieniu tego aktu może być produkt, co do którego „zbliża się data utraty przydatności”, to czy w przypadku upływu daty minimalnej trwałości możliwe jest wprowadzanie go do obrotu w ramach przekazywania żywności, zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez organizacje pożytku publicznego docelowym odbiorcom, gdyż – jak wspomniano – w świetle art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie będzie to możliwe. Projekt aktu prawnego nie przewiduje zatem od-

⁴⁴ Art. 3 ust. 1 i 2 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

⁴⁵ Art. 2 pkt 1 Projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

⁴⁶ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 594.

powiednich rozwiązań dla umożliwienia wprowadzenia do obrotu produktów trwałych, niepsujących się szybko po upływie daty minimalnej trwałości.

Nadmienić przede wszystkim trzeba, że według rozporządzenia nr 178/2002 przez wprowadzenie na rynek należy rozumieć „posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania”⁴⁷. W tym względzie przedsiębiorcy, których miałyby dotyczyć projektowana ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w zakresie ich obowiązku przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego, pozostają podmiotami, które wprowadzają żywność na rynek, mimo że jej nie sprzedają. Również nieodpłatne przekazanie mieści się we wspomnianym pojęciu wprowadzania na rynek.

Należy wskazać, że mimo wprowadzenia obowiązku przekazywania żywności przez podmioty określone w projekcie ustawy nie zostaje wyeliminowana, wynikająca z przepisów rozporządzenia nr 178/2002, odpowiedzialność za bezpieczeństwo przekazywanych produktów spożywczych. Podmioty przekazujące żywność na zasadach określonych w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, wprowadzając ją do obrotu, nadal ponosić będą odpowiedzialność za bezpieczeństwo tych produktów. Chociaż przekazywanie żywności jest szczytnym celem, wskazać trzeba, że kwestia odpowiedzialności przedsiębiorców pozostaje ukształtowana jak dotychczas, czyli ponoszą oni odpowiedzialność na zasadach uregulowanych w art. 95 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, wedle którego: „W przypadku szkody wyrządzonej przez środki spożywcze odpowiedzialność za tę szkodę ponosi podmiot działający na rynku spożywczym na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny”.

Projekt ustawy reguluje w postaci grzywny sankcje związane z nieprzekazaniem żywności, choć nie wskazuje organu, który miałby ją wymierzyć. Przedsiębiorcy nie będą zatem mieli innego wyboru, aniżeli tylko przekazać żywność właściwej organizacji. Wydaje się jednak, że nie tyle przypadek nieprzekazania żywności, ile stwierdzenie jej nieprzekazania w związku z niepożądanym zagospodarowaniem na inne cele niż ustawowo określone, np. zniszczenie, wyrzucenie żywności, która doskonale nadaje się do spożycia, winno skutkować ukaraniem karą grzywny. Wskazać również trzeba, że wprowadzanie do obrotu środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka podlega grzywnie, karze ogra-

⁴⁷ Art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002.

niczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, według art. 96 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zatem przedsiębiorcy będą zmuszeni weryfikować stan żywności, zanim ją prześlą właściwej instytucji.

Treść wyżej zacytowanej definicji żywności marnowanej wskazuje co prawda, że chodzi o przekazywanie żywności z braku alternatywnych sposobów przeznaczenia do konsumpcji żywności. Wydaje się też, że definicja dotknięta jest błędem logicznym, albowiem odwołuje się do żywności, którą „z braku możliwego alternatywnego sposobu wykorzystania przeznacza się do likwidacji i utylizacji”. Skoro przeznacza się ją do likwidacji i utylizacji, to nie ma już innego sposobu przeznaczenia, gdyż to przeznaczenie w istocie już nastąpiło. Dlatego treść projektu ustawy zdaje się sugerować, że przedsiębiorcy nie będą mogli zadysponować żywności inaczej, aniżeli przez jej przekazanie. Jednocześnie przywołany fragment brzmi tak, jakby tylko żywność przeznaczona do likwidacji i utylizacji winna być przekazywana przez przedsiębiorców, a chyba nie o to chodziło. Dobrze byłoby, by przedsiębiorca mógł zdecydować sam, bez żadnych ograniczeń o przekazaniu zbędnej z jakichkolwiek względów żywności, ale nadającej się do spożycia. Wszak przyczyny takiej decyzji przedsiębiorcy nie będą istotne. Ważne jest, by zechcieli oni przekazywać żywność nadającą się do spożycia na cele charytatywne.

Osobną kwestią wymagającą uwagi jest projektowany ustawowy obowiązek zawarcia pisemnej umowy o przekazywaniu marnowanej żywności z organizacją pożytku publicznego, która zgodzi się na jej przyjmowanie. W szczególności pozostaje aktualne zagadnienie odpowiedzialności za ewentualnie niebezpieczny środek spożywczy. Zaznaczyć trzeba, że organizacja pożytku publicznego ma, w świetle projektu ustawy, swobodę w decydowaniu o tym, czy chce zawrzeć taką umowę czy nie. Natomiast w odniesieniu do sklepu ustawodawca wprowadza w projekcie obowiązek zawarcia takiej umowy. Naturalnie z reguły organizacje pożytku publicznego chętnie przyjmą żywność w stanie doskonale nadającym się do spożycia, ale nie można choćby teoretycznie wykluczyć sytuacji, w której odmówiłyby jej przyjęcia. Wówczas obowiązek przedsiębiorców stałby się niewykonalny.

Z kolei w kwestii podmiotów zobowiązanych do dystrybucji żywności przez jej przekazanie ustawodawca ogranicza się do sklepów wielkopowierzchniowych, powyżej 250 m², a przecież z powodzeniem obowiązek przekazywania żywności mógłby dotyczyć sklepów o powierzchni 100 m². Kryterium powierzchni wydaje się nieuzasadnione. Trudno znaleźć argumenty, jakie przemawiają za wyborem takiego, a nie innego kryterium podmiotów zobowiązanych do przekazywania żywności. Nieobjęta projektowaną ustawą

pozostaje grupa podmiotów prowadzących restauracje i przygotowujących posiłki, które także można by, wprowadzając odpowiednie rozwiązania, zaangażować we właściwe gospodarowanie żywnością. Wszak część odpadów żywności pochodzi od tych przedsiębiorców i mogłaby być wykorzystywana także na inne cele, np. na pasze dla zwierząt. Wymagałoby to oczywiście bardziej złożonego podejścia legislacyjnego, gdyż istniejące rozwiązania mogłyby okazać się niewystarczające.

Na koniec należy wskazać, że pożądane są rozwiązania prawne o charakterze podatkowym służące wspieraniu narzędzi walki z marnotrawieniem żywności. W tym zakresie ustawa zawiera stosowne rozwiązania (zwolnienia), stanowiąc, że do przekazania marnowanej żywności stosuje się przepisy: art. 43 ust. 1 pkt 16, art. 43 ust. 12 oraz art. 86 ust. 8 pkt 3 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁸; art. 16 ust. 1 pkt 14, art. 18 ust. 1c ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁹ oraz art. 23 ust. 1 pkt 11, art. 26 ust. 1 pkt 9a ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰.

5. Jak wynika z powyższych rozważań, ustawodawca umiejętnie używa pomocy żywnościowej potrzebującym w rozumieniu rozporządzenia nr 223/14 jako „narzędzia” walki z marnowaniem żywności, albowiem łączy działania w sferze zwalczania ubóstwa ze zjawiskiem nadmiaru dóbr, jakim jest marnotrawstwo. Wprowadzone w rozporządzeniu nr 223/14 rozwiązania zasługują na aprobatę.

Wiele obszarów powiązanych z analizowanym problemem pozostaje jednak wciąż nieuregulowanych w sposób sprzyjający założeniom. Niezbędne jest holistyczne spojrzenie oraz odniesienie regulacji do poszczególnych zagadnień. W szczególności niektóre rozwiązania prawne świadczą o tym, że bezpieczeństwo żywości wyprzedza bezpieczeństwo żywnościowe, np. regulacja art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności w zakresie dotyczącym daty minimalnej trwałości prowadzi w efekcie do niszczenia żywności w imię jej bezpieczeństwa, bez względu na to, czy żywność mogłaby być w wielu przypadkach wykorzystana do konsumpcji czy nie. Kwestia ta pozostaje jednak problematyczna, albowiem z jednej strony wspomniana regulacja sprzyja marnowaniu żywności, a z drugiej – niesie ze sobą podwyższony poziom bezpieczeństwa żywności.

⁴⁸ Dz. U. 2004, Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. 1992, Nr 21 poz. 86 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

Uzupełnieniem rozwiązań prawnych winna być dobrze prowadzona polityka walki z tym negatywnym zjawiskiem społecznym, jakim jest marnowanie żywności, m.in. kampanie informacyjne, akcje edukacyjne wśród konsumentów i producentów oraz sprzedawców żywności. Nie ulega wątpliwości, że zamiar wprowadzenia przez polskiego ustawodawcę opisanych wyżej obowiązków przedsiębiorców, w ślad za rozwiązaniami francuskiego prawa krajowego, w zakresie przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego, by uniknąć marnowania żywności, choć nie jest doskonały, to jest zabiegiem pożądanym i bardzo potrzebnym w świetle alarmujących statystyk ilości marnowanej co roku żywności w Polsce i w innych krajach. Oczywiście jest, że obecne praktyki wyrzucania lub niszczenia żywności, która nie utraciła jeszcze właściwości i mogłaby nadawać się do spożycia przez ludzi, nie mogą być kontynuowane.

Czy zatem projektowany akt prawny ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przysłuży się powstaniu pozytywnych skutków w tym zakresie, czy nie? Wydaje się, że choć uregulowanie obowiązku przekazywania żywności organizacjom pożytku publicznego wymaga dalszych prac i modyfikacji, to po ewentualnych ulepszeniach może przynieść efekt zmniejszenia zjawiska marnotrawstwa, choć w takim kształcie jak projektowany może też nieść za sobą nieuniknione skutki uboczne związane z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo środków spożywczych wprowadzanych do obrotu. Naturalnie nawet żywność podlegająca przekazaniu musi być bezpieczna.

W szczególności zasadne wydaje się, że projekt ustawy powinien objąć także restauracje i obiekty żywienia zbiorowego i przedstawić związane z nimi kierunki możliwego wykorzystania resztek i pozostałości żywności pochodzących z ich działalności gastronomicznej, w szczególności na kompost lub np. na paszę dla zwierząt.

LEGAL ASPECTS OF COUNTERACTING WASTAGE OF FOOD

S u m m a r y

This article tackles wastage of food and aims to evaluate whether the currently binding and applicable regulations as well as the planned ones are or will be capable of counteracting this phenomenon effectively. The reasons why food is wasted are discussed and related subjects identified. It is concluded that although the existing regulation is adequately constructed and allows for food assistance to those in need in accordance with the understanding of resolution 223/14, i.e. using it as a tool in the battle against food wastage,

the legal regulation of the phenomenon and many related areas remain underregulated and are unsatisfactory. There is a chance though that the new Act on Counteracting Food Wastage that is being drafted, despite some shortcomings, will help to improve the situation.

ASPETTI GIURIDICI IN MATERIA DI CONTRASTO AGLI SPRECHI ALIMENTARI

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è una problematica giuridica riguardante il contrasto agli sprechi alimentari, invece il loro obiettivo mira a formulare una valutazione preliminare riguardo alla domanda se le soluzioni giuridiche esistenti e progettate siano efficaci nel contrastare il fenomeno in oggetto. L'autrice dibatte le cause di spreco alimentare ed indica anche gli enti ai quali questo fenomeno viene associato. Nella parte conclusiva essa sostiene che il legislatore si serve molto abilmente del concetto di aiuto alimentare ai bisognosi ai sensi del regolamento n. 223/14 in qualità di "strumento" di lotta contro lo spreco alimentare perché associa politiche di lotta alla povertà con il fenomeno di eccedenze alimentari, quindi di spreco alimentare. Le soluzioni introdotte nel regolamento n. 223/14 meritano un giudizio favorevole. Se si tratta invece di legislazione, tante aree connesse alla problematica in esame rimangono tuttora non disciplinate in modo soddisfacente. La legge sulla prevenzione dello spreco alimentare può, nonostante certe lacune, servire ad arginare il fenomeno in esame.