

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Uwagi o projekcie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

Some comments on the draft amendment
to the Act on Counteracting Food Waste

Osservazioni riguardanti il progetto di modifica
della legge sulla prevenzione dello spreco alimentare

Reducing food waste is one of the greatest challenges of our time. Poland is one of the few EU Member States that have adopted specific regulations on reducing food waste. The Act on Counteracting Food Waste, which is the result of many years of legislative work, entered into force on 18 September 2019. This regulation is not effective and raises many concerns. Therefore, legislative work has been undertaken to amend the Act. This paper aims to assess the proposed amendment to the Act on Counteracting Food Waste of 3 October 2024, which seems to address some of the doubts raised so far but is likely to raise new ones.

Keywords: food waste, food donations, food security, food safety, food waste charges

Una delle principali sfide della contemporaneità è la riduzione dello spreco alimentare. La Polonia è tra i pochi Stati membri dell'UE ad aver adottato regolazioni specifiche per limitare lo spreco di cibo. La legge sulla prevenzione dello spreco alimentare, frutto di anni di lavoro legislativo, è entrata in vigore il 18 settembre 2019. Tuttavia, essa non si è dimostrata efficace e ha sollevato numerose perplessità. Per questo motivo sono stati avviati nuovi lavori legislativi volti a modificarla. L'obiettivo delle presenti riflessioni è di valutare il progetto di modifica della legge sulla prevenzione dello spreco alimentare del 3 ottobre 2024. Secondo l'Autore, la riforma chiarisce solo alcune delle questioni controverse emerse finora, ma rischia di sollevarne di nuove.

Parole chiave: spreco alimentare, donazione delle eccedenze alimentari, sicurezza alimentare, sicurezza degli alimenti, sanzioni pecuniarie per lo spreco di cibo

Wprowadzenie

Jednym z największych wyzwań współczesnego świata jest ograniczenie marnowania żywności. Skalę tego zjawiska obrazuje fakt, że każdego roku na świecie marnuje się około 1,3 miliarda ton żywności, co stanowi ponad 30% całkowitej produkcji środków spożywczych¹. Taka ilość pozwoliłaby wyżywić dodatkowe 2 miliardy ludzi².

W Unii Europejskiej ilość marnowanej co roku żywności wynosi około 58 milionów ton – każdy obywatel marnuje zatem rocznie średnio 131 kg środków spożywczych³. Marnotrawienie żywności znajduje odzwierciedlenie w całym łańcuchu od pola do stołu⁴. Największy udział w tym procesie mają gospodarstwa domowe, gdyż odpowiadają za 54% marnowanej żywności⁵. Z kolei przetwórstwo odpowiada za 19%, gastronomia za 11%, produkcja podstawowa za 8%, a dystrybucja za 8% marnowanej żywności⁶.

W Polsce brakuje szczegółowych bieżących szacunków skali marnowania żywności, a przeciwdziałanie temu zjawisku nie było do tej pory wystarczająco uregulowane w krajowym prawodawstwie. Do niedawna nie było regulacji nakładających na uczestników łańcucha żywnościowego jakiekolwiek obowiązki w zakresie ograniczania marnowania żywności. Brakowało również systemów wsparcia, a zmiany przepisów podatkowych jedynie częściowo eliminowały istniejące nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenia⁷.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> [dostęp: 6.05.2025].

² M. Hajdas, *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, „Handel Wewnętrzny” 2018, nr 2, s. 179.

³ https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels/european-citizens-food-waste-panel_pl [dostęp: 6.05.2025].

⁴ G. Maccioni, *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, s. 439.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> [dostęp: 6.05.2025].

⁶ Eurostat, *Food waste and food waste prevention – estimates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates#In_the_supply_and_consumption_sectors.2C_food_waste_generation_may_represent_10.25_of_food_supplied_in_the_EU [dostęp: 6.05.2025].

⁷ Szerzej: Ł.M. Sokołowski, *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie współczesności – studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 106.

Dopiero w 2019 r. Polska przyjęła szczególne przepisy w tym zakresie – ustawę o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁸. Wydaje się jednak, że regulacja ta nie spełnia pokładanych w niej nadziei i nie zawiera skutecznych instrumentów ograniczania tego zjawiska, co potwierdza orzecznictwo polskich sądów administracyjnych. W konsekwencji podjęto prace legislacyjne, których przedmiotem jest nowelizacja ustawy. Celem rozważań jest próba oceny projektu z 3 października 2024 r. dotyczącego zmiany ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁹.

1. Prawne instrumenty przeciwdziałania marnowaniu żywności przewidziane w ustawie i ich ocena

Przyjęte w 2019 r. regulacje nie mają charakteru systemowego. Prawodawca już na początku ustawy podkreśla jej fragmentaryczny charakter, zawężając zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres aktu normatywnego. Ustawa bowiem „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” (art. 1). Ma to również potwierdzenie w krótkim, choć przydatnym słowniczku pojęć (art. 2).

W myśl ustawy przez marnowanie żywności należy rozumieć wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego¹⁰, zwłaszcza ze względu na zbliżający się termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości bądź ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych lub ich opakowań, i przeznaczanie ich do unieszkodliwienia jako odpady (art. 2 ust. 1).

Ustawodawca odwołuje się do pojęcia żywności stosowanego w przepisach prawa żywnościowego (art. 2 ust. 4). Podkreśla więc ścisły związek tych przepisów z prawem żywnościowym i potrzebą zapewnienia odpowiedniej ilości (*food security*) bezpiecznej żywności (*food safety*), a regulacja ta

⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. poz. 1680, dalej: ustawa).

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12390107/13085089/13085090/dokument685571.pdf> [dostęp: 6.05.2025] (dalej: projekt nowelizacji ustawy).

¹⁰ W tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r. ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002), s. 1.

może stanowić odpowiedź na współczesne wyzwania dla prawa rolno-żywnościowego.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 żywność¹¹ oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Środek spożywczy obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Nie obejmuje natomiast pasz, zwierząt żywych, chyba że mają one być wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi, roślin przed dokonaniem zbiorów, produktów leczniczych, kosmetyków, tytoniu i wyrobów tytoniowych, narkotyków lub substancji psychotropowych, pozostałości i zanieczyszczeń, a także wyrobów medycznych. Chociaż pojęcie żywności jest bardzo szerokie¹², to zakres pojęcia marnowania żywności jest wąski. Prawodawca pomija w nim kwestie ograniczania strat żywności¹³ i marnowania produktów, które ostatecznie nie zostały przeznaczone do spożycia przez ludzi, niezależnie od przyczyn takich decyzji. Jednocześnie ustawa ogranicza się wyłącznie do sektora dystrybucji i określa obowiązki podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie sprzedaży środków spożywczych w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 ust. 3).

Tak wąskie określenie zakresu normatywnego ustawy budzi zastrzeżenia, gdyż udział etapu dystrybucji w marnowaniu żywności w UE wynosi jedynie 8%¹⁴, a w Polsce szacuje się go na 7%¹⁵. Ustawa wprowadza po stronie

¹¹ Prawodawca jako synonimy traktuje pojęcia „żywność” i „środek spożywczy”.

¹² K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 184.

¹³ „Straty żywności” określane są w piśmiennictwie jako zmniejszenie masy jadalnej żywności, które wynika z niegospodarności, błędów oraz nieprawidłowości w przebiegu takich procesów, jak: produkcja rolnicza, zbiory, przetwórstwo, transport czy magazynowanie. Zob. A. Marszałek, *Czy możliwe jest przezwyciężenie problemu marnotrawstwa żywności?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 2, s. 474.

¹⁴ Eurostat, *Food waste and food waste prevention – estimates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates#In_the_supply_and_consumption_sectors.2C_food_waste_generation_may_represent_10.25_of_food_supplied_in_the_EU [dostęp: 6.05.2025].

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25262,vp,28013.pdf> [dostęp: 6.05.2025], s. 12 (dalej: raport NIK).

sprzedawców żywności kilka obowiązków, których celem ma być ograniczenie marnotrawstwa.

Jako pierwszy należy wskazać zawarcie z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na określone cele publiczne¹⁶. Obowiązek ten może rodzić jednak wątpliwości. Przedmiotem zawieranych umów jest przekazywanie żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, a nieprzeznaczonej do sprzedaży, szczególnie ze względu na wady wyglądu tej żywności lub jej opakowań. Prawodawca zobowiązuje do zawierania umów jedynie sprzedawców, pomijając w tym zakresie organizacje pożytku publicznego, które celem uniknięcia dodatkowych zobowiązań mogą odmawiać zawierania takich umów. Utrudnieniem w zawieraniu umów może być pominięcie w ustawie wśród elementów, które powinny się znaleźć w umowie, obowiązków organizacji pozarządowych. Ustawodawca nie określa również sposobu podziału kosztów między kontrahentami. Ze względu na ograniczone budżety organizacji pozarządowych zawieranie umów zależy w praktyce od tego, czy dystrybutorzy poniosą większość kosztów.

Wydaje się też, że zbyt krótki jest termin wyznaczony sprzedawcom na zawarcie kolejnej umowy w przypadku wypowiedzenia dotychczas obowiązującej, wynoszący 14 dni od dnia rozwiązania się umowy wypowiedzianej, w sytuacji gdy prawodawca nie określa żadnych minimalnych wymogów co do warunków i okresu wypowiedzenia oraz bez względu na to, kto wypowiedzie umowę.

Prawodawca ustanowił również obowiązek prowadzenia w jednostkach handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu. Na pozytywną ocenę zasługuje współdziałanie przy realizacji tego zadania obu stron zawartej umowy: sprzedawcy żywności i organizacji pozarządowej. Sklepy mogą mieć większe możliwości wpływu na konsumentów oraz większe doświadczenie w realizacji takich inicjatyw¹⁷. Niestety kampanie te niekiedy wydają się pozorne i fikcyjne, czego przyczyną może być nieuregulowanie w ustawie zakresu kampanii i minimalnych kosztów, jakie należy przeznaczyć na realizację tego zadania.

Na sprzedawcach żywności spoczywa także obowiązek ponoszenia opłaty za marnowanie żywności, który można określić mianem sankcji finansowej.

¹⁶ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Ocena skutków regulacji, druk 263, s. 7 (dalej: uzasadnienie do projektu ustawy).

Jej wysokość stanowi iloczyn masy marnowanej żywności i określonej w ustawie stawki wynoszącej 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności. Zgodnie z zasadą samonaliczania podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze samodzielnie oblicza wysokość opłaty i wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę dotyczącą nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne. Jeżeli sprzedawca żywności zawarł umowę z więcej niż jedną organizacją pozarządową, opłatę dzieli się między wszystkie organizacje proporcjonalnie do ilości odebranej przez nie żywności. W przypadku gdy sprzedawca żywności nie przekazał żywności żadnej z organizacji pozarządowych, przekazuje opłatę w równych częściach wszystkim organizacjom, z którymi zawarł umowę. Środki pochodzące z opłaty są przeznaczane przez organizacje pozarządowe na wykonywanie określonych zadań publicznych¹⁸. W przypadku niezawarcia umowy sprzedawca żywności wnosi należną opłatę na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności. Środki pochodzące z opłaty przeznaczane są na przeciwdziałanie marnowaniu żywności.

Podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności, lecz gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 300 zł, opłaty nie wnosi się w ogóle. Takie rozwiązanie jest zasadne. Całkowite wyeliminowanie marnotrawstwa jest bowiem niemożliwe i niekiedy, nawet przy należytej staranności dystrybutorów, konieczna jest utylizacja żywności¹⁹. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca nie wskazuje, co robić z żywnością, która nie nadaje się już do przekazania lub której nie odbierze organizacja pozarządowa. Wątpliwości mogą dotyczyć tego, czy stanowi ona w ogóle podstawę do naliczania opłat.

Na aprobatę zasługują również dodatkowe obowiązki sprawozdawcze sprzedawców żywności, organizacji pozarządowych oraz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pozyskiwane w ten sposób dane mogą być przydatne do oceny rzeczywistej skali zjawiska w Polsce. Obecnie brakuje bowiem rzetelnych informacji na ten temat, a opublikowane dane mają jedynie charakter szacunkowy²⁰.

Źródłem problemów może być jednak przyjęte w ustawie rozwiązanie, zgodnie z którym sprzedawca żywności składa wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym

¹⁸ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 6.

²⁰ Ibidem, s. 1.

prowodzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, pisemne roczne sprawozdanie o marnowanej żywności, zawierające dane o całkowitej masie marnowanej żywności w danym roku oraz wysokości należnej opłaty wraz ze wskazaniem wysokości opłaty, która zostanie wpłacona do funduszu, w terminie do 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, podczas gdy w przypadku niezawarcia umowy sprzedawca żywności wnosi w terminie do 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy, opłatę za marnowaną żywność na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności.

Prawodawca przewiduje także sankcje za niewykonanie ustawowych obowiązków. Niestety nie są one dotkliwe, a kary pieniężne można określić jako niskie. Niezawarcie z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne podlega karze pieniężnej w wysokości 5 tys. zł, natomiast niewniesienie bądź wniesienie w niepełnej wysokości albo niewniesienie w terminie opłaty podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 10 tys. zł. Trudno je zatem uznać za skuteczny instrument prewencji generalnej, tym bardziej że kary za niezawarcie umowy nie nakłada się w przypadku, gdy sprzedawca żywności wykaże, iż nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową wykonującą określone zadania publiczne²¹ na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, a przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej za niewniesienie opłat uwzględnia się ilość marnowanej żywności podlegającej wniesieniu opłaty, wysokość wniesionej w niepełnym wymiarze opłaty oraz liczbę dni opóźnienia wniesienia opłaty.

Ponadto uprawnienie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, umorzenia postępowania oraz zwolnienia podmiotu od wniesienia opłaty za okres do wydania decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, który dokonał naruszenia, dołożył należytej staranności, aby do naruszenia nie doszło, lub nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono na skutek okoliczności, których nie mógł przewidzieć, może mieć wpływ nie tylko na zmniejszenie ilości nakładanych i tak niezbyt wysokich kar administracyjnych, ale także ograniczenie opłat za marnowaną żywność, które mają być przeznaczone na wykonywane przez te organizacje

²¹ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

określone zadania publiczne²², w tym związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności.

Karze grzywny podlega natomiast sprzedawca żywności, który nie składa wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, pisemnego rocznego sprawozdania o marnowanej żywności.

2. Nieskuteczność przyjętych rozwiązań

Zgodnie z art. 20 ustawy Główny Inspektor Ochrony Środowiska po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy powinien przedstawić Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, szczególnie w zakresie zasadności i skuteczności przewidzianych w niej rozwiązań. Z oceny sporządzonej w lipcu 2021 r. oraz z raportu NIK z tego samego roku²³ wynika, że łączna masa żywności otrzymanej od sprzedawców żywności na dzień sporządzenia oceny wyniosła 18 507 536 kg, a masa żywności, którą organizacje pozarządowe przekazały na rzecz potrzebujących – 18 488 209 kg. Odnosząc jednak masę żywności otrzymanej przez organizacje pozarządowe od sprzedawców żywności (18 507,5 ton) do wyliczonej na podstawie danych z PROM²⁴ masy żywności marnowanej w handlu (336 929,84 ton), należy stwierdzić, że w skali roku organizacje pozarządowe otrzymują na podstawie ustawy zaledwie 5,49% żywności marnowanej w handlu i 0,38% całkowitej ilości żywności marnowanej w Polsce.

Na skuteczność przyjętych w ustawie rozwiązań mogą wpływać wskazane wyżej zastrzeżenia oraz praktyka stosowania prawa. Czynnikiem mobilizującym do przekazywania darowizn żywności jest obowiązek uiszczenia przez dystrybutorów opłat za jej marnowanie. Istotne zatem jest to, czy i kiedy sprzedawcy będą musieli ponieść dodatkowe koszty. W związku z tym, że opłaty naliczane są za marnowaną żywność, punktem wyjścia staje się właściwe rozumienie pojęcia „marnowanie żywności”, definiowanego w ustawie jako wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które spełniają wymogi prawa żywnościowego, w szczególności ze względu na zbliżający się termin przydatności do spożycia, datę minimalnej trwałości lub wady

²² W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

²³ Raport NIK, s. 15–16.

²⁴ Projekt pt. „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności” (PROM) realizowany był w okresie od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2021 r.

wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań, i przeznaczenie ich do unieszkodliwienia jako odpady. Największe wątpliwości budzi moment spełnienia wymogów prawa żywnościowego, którym powinna odpowiadać darowana żywność – to znaczy, czy żywność, która przestała je spełniać (np. upłynął termin jej minimalnej trwałości lub data przydatności do spożycia, a przez to nie nadaje się już do przekazania), stanowi podstawę do naliczania opłat.

Na gruncie orzecznictwa polskich sądów administracyjnych powstały dwie linie orzecznicze w kwestii tego, czy i kiedy obowiązek uiszczenia opłat spoczywa na dystrybutorach. Do pierwszej można zaliczyć wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2022 r.²⁵, w którym sąd orzekł, że „żywność przeterminowana powinna być traktowana jako żywność zmarnowana w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności”, oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 lipca 2023 r.²⁶, w którym sąd stwierdził, że „wycofane z obrotu, z uwagi na upływ terminu ważności lub niewłaściwą jakość, odpady o kodzie 16 03 80 oraz produkty uboczne kat. III, o łącznej wadze [...] Mg, a więc faktycznie wytworzone odpady spożywcze, powinny być uwzględnione w sprawozdaniu o marnowaniu żywności”.

Drugą linię orzeczniczą reprezentują w szczególności: wyrok WSA w Lublinie z 31 maja 2022 r.²⁷, w którym podkreślono, że „ustawodawca nie objął zakresem marnowania żywności tej żywności, która przekroczyła powyższe terminy”, oraz wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2022 r.²⁸, w którym sąd orzekł, że „skoro w świetle przytoczonych wyżej przepisów prawa żywnościowego (krajowego i europejskiego) żywność, która przekroczyła termin przydatności do spożycia lub termin minimalnej trwałości, nie może być przedmiotem obrotu (w rozumieniu przytoczonego wyżej art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002), przedsiębiorca nie tylko może, ale ma wręcz obowiązek wycofać taką żywność z etapu dystrybucji. Wycofywanie takiej żywności nie jest jej marnowaniem, gdyż taka żywność nie spełnia w tym momencie wymogów prawa żywnościowego”. Warto także przywołać wyrok

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2022 r., sygn.. akt IV SA/Wa 905/22, SIP Legalis nr 2742274.

²⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1309/22, SIP Legalis nr 2961975.

²⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 31 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Lu 71/22, SIP Legalis nr 2709167.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 969/22, SIP Legalis nr 2754005.

WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2023 r.²⁹, zgodnie z którym „ustawodawca nie objął zakresem marnowania żywności tej żywności, która przekroczyła powyższe terminy”, i wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2024 r.³⁰, w którym sąd stanął na stanowisku, że „żywność »przeterminowana«, jako niespełniająca wszystkich wymogów prawa żywnościowego, nie może być potraktowana jako żywność zmarnowana w rozumieniu ustawy”.

Trudno wskazać przyczyny tak odmiennego rozumienia pojęcia marnowania żywności i nie można tu mówić o ewolucji linii orzeczniczej – wyroki w ramach każdej z tych linii wydawane były w zbliżonym czasie. Trzeba jednak zauważyć, że dominujące jest drugie stanowisko, według którego marnowaniem jest jedynie wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które w chwili wycofywania z etapu dystrybucji spełniają wymogi prawa żywnościowego, i przeznaczanie ich do unieszkodliwienia jako odpady, a podstawą do naliczenia opłat nie może być utylizacja żywności niespełniającej wymogów prawa żywnościowego, w tym po terminie przydatności do spożycia lub dacie minimalnej trwałości.

W tym kontekście istotne jest, że ustawodawca, definiując marnowanie żywności jako wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, nie dokonuje rozróżnienia tych wymagań. A są to zarówno wymogi jakości zdrowotnej związanej z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, których podstawowym celem jest ochrona zdrowia i życia ludzi, jak i wymogi jakości handlowej, czyli cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy, oraz wymogi wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi³¹, których celem jest głównie ochrona interesów ekonomicznych konsumenta i jego prawa do rzetelnej informacji na temat żywności.

Mając na względzie najważniejszy ogólny wymóg prawa żywnościowego, mówiący, że żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek³², oraz to, że środek spożywczy jest uznawany za

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/GI 17/23, SIP Legalis nr 2913158.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 671/23, SIP Legalis nr 3041921.

³¹ Art. 3 pkt 5 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980 ze zm.).

³² Art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

niebezpieczny³³, jeżeli uważa się, że: jest szkodliwy dla zdrowia³⁴ lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi³⁵, marnowania żywności nie stanowi: wycofywanie z obrotu żywności szkodliwej (zaliczanej do żywności niebezpiecznej), żywności nienadającej się do spożycia (zaliczanej do żywności niebezpiecznej) oraz żywności niespełniającej jakichkolwiek bezwzględnie obowiązujących wymogów jakości handlowej (niezaliczanej do żywności niebezpiecznej).

Niestety w prawodawstwie unijnym można znaleźć wiele przykładów, które pozwalają na stwierdzenie przeregulowania jakości handlowej. Warto przywołać np. nieobowiązujące już wymogi w zakresie odpowiedniej krzywizny ogórka³⁶. Niezrozumiałych jest także wiele wciąż obowiązujących norm jakościowych. Przykładowo, mimo uchylenia w 2023 r. rozporządzenia ustanawiającego normy handlowe dotyczące jaj³⁷ i przyjęcia w tym zakresie nowych przepisów³⁸ pozostawiono wątpliwe cechy jakościowe jaj klasy A. Skorupa i kutikula jaj klasy A nadal musi mieć normalny kształt, być czysta

³³ Zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że dany środek spożywczy jest niebezpieczny, należy mieć na względzie: a) zwykle warunki korzystania z żywności przez konsumenta oraz wykorzystywania jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, b) informacje przeznaczone dla konsumenta, z uwzględnieniem informacji na etykiecie, oraz inne informacje zwykle dostępne dla konsumenta dotyczące unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności.

³⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia, należy mieć na względzie: a) nie tylko prawdopodobne natychmiastowe i/lub krótkotrwałe i/lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale także dla następnych pokoleń; b) ewentualne skutki skumulowania toksyczności; c) szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

³⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, należy mieć na względzie, czy środek spożywczy nie może być spożywany przez ludzi stosownie z jego przeznaczeniem z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu.

³⁶ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1677/88 z 15 czerwca 1988 r. ustanawiające normy jakości ogórków (Dz.Urz. UE L nr 150), s. 21 i n.

³⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 z 23 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj (Dz.Urz. UE L nr 163), s. 6 i n.

³⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2465 z 17 sierpnia 2023 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do norm handlowych dotyczących jaj oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 (Dz.Urz. UE L nr 2465, dalej: rozporządzenie nr 2023/2465), s. 1 i n.

i nieuszkodzona³⁹. Jednocześnie efektem zwiększonej podaży jaj z produkcji ekologicznej oraz jaj z wolnego wybiegu są coraz częściej zapiaszczone skorupki, a to może budzić wątpliwości co do spełnienia wymogów ich czystości⁴⁰. Liczne wymogi przyjmowane bez refleksji nad konsekwencjami ich niespełnienia pozwalają sformułować tezę, że niekiedy sam prawodawca jest przyczyną i źródłem marnowania żywności, natomiast konsekwencjami ma być obciążony wyłącznie dystrybutor.

3. Wątpliwości co do projektu nowelizacji ustawy

Chociaż od oceny zasadności i skuteczności rozwiązań przewidzianych w ustawie dokonanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz opublikowania wyników kontroli NIK minęło już kilka lat, to prawdopodobnie dopiero ugruntowanie się jednej z linii orzeczniczych wpłynęło na podjęcie przez prawodawcę prac nad nowelizacją ustawy. Opublikowany 3 października 2024 r. projekt nowelizacji ustawy stanowi odpowiedź na przeważające w wyrokach WSA stanowisko, przesądzające o braku obowiązku opłaty za marnowaną żywność w sytuacji, gdy w chwili wycofywania z etapu dystrybucji żywność ta nie spełnia wymogów prawa żywnościowego, a zatem pozbawiające sprzedawców podstawowej motywacji do dokonywania darowizn żywności.

Najważniejszą z proponowanych zmian jest dookreślenie pojęcia marnowania żywności, które ma być rozumiane nie tylko jako wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia, ale także takiej, która spełniała wymogi prawa żywnościowego (art. 1 ust. 1 lit. a) projektu nowelizacji ustawy).

Niestety projekt nowelizacji ustawy wyjaśnia jedynie niektóre z dotychczasowych wątpliwości, mogąc zarazem stać się źródłem kolejnych. Planowane zmiany nie precyzują, w którym momencie żywność miała spełniać wymogi prawa żywnościowego. Czy chodzi o niespełnianie wymogów tylko na etapie dystrybucji, czy także na jakimkolwiek wcześniejszym etapie. Brakuje jednoznacznego wyjaśnienia momentu początkowego, od którego można mówić o marnotrawstwie żywności. Wynika to również z tego, że prawodawca nie wskazał konkretnego momentu, od którego dany produkt uznaje się za żywność. Choć konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a zatem spełnienia wymogów prawa żywnościowego

³⁹ Art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 2023/2465.

⁴⁰ M. Grube, „*Fridays for Future*” und das Lebensmittelrecht – Zielkonflikte: Wenn das Lebensmittelrecht einer nachhaltigen Wirtschaft im Wege steht, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2020, nr 2, s. 227–228.

wego, jest ściśle związana z chwilą wprowadzenia żywności do obrotu⁴¹, to obowiązek spełniania określonych wymogów prawa żywnościowego dotyczy też produktów, których przeznaczenie nie jest jeszcze określone⁴². Żywność obejmuje bowiem swoim zakresem również wszelkie substancje i produkty, których spożycia przez ludzi można się spodziewać⁴³. Ustawodawca nie wyjaśnia, czy jego zamiarem jest objęcie pojęciem marnowania żywności także artykułów rolno-spożywczych lub produktów rolnych, które spełniały wymogi bezpieczeństwa żywności na etapie działalności rolniczej, lecz na etapie przetwórstwa, transportu czy dystrybucji już nie. Mimo że takie rozszerzenie pojęcia marnowania żywności i objęcie nią również strat żywności mogłoby uczynić walkę z marnotrawstwem bardziej skuteczną, to wątpliwości mogą dotyczyć konsekwencji takiego marnotrawstwa. Prawodawca nie wskazuje bowiem, czy dystrybutor powinien uiszczać opłatę za żywność, która przestała spełniać wymogi prawa żywnościowego tylko na etapie dystrybucji przed wycofaniem jej z tego etapu, czy też na wcześniejszych etapach łańcucha żywnościowego, co może rodzić kolejne problemy praktyczne przy naliczaniu opłat za marnowaną żywność.

Niestety definicja marnowania żywności zawarta w projekcie nowelizacji nie precyzuje wymogów prawa żywnościowego, jakie muszą spełniać środki spożywcze. Za marnowanie żywności uznawane będzie wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia lub spełniała wymogi prawa żywnościowego, bez względu na to, czy są to wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, czy jakości handlowej środków spożywczych. Zatem w przypadku, gdy żywność, niezależnie od przyczyny, przestanie być bezpieczna, dystrybutor będzie zobowiązany do jej wycofania z obrotu i do uiszczenia opłaty za jej marnowanie. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie i akceptację w przypadku, gdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze

⁴¹ Szerzej: Ł.M. Sokołowski, *Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1, s. 139–140 i cytowana tam literatura, w szczególności: C. Simpson, *Issues Concerning the Definition of ‘Placing on the Market’ under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” 2020, nr 6, s. 540; zawiadomienie Komisji – Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2016 (Dz.Urz. UE C 272), s. 20.

⁴² M. Korzycka, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 177. Jak wskazuje M. Korzycka, zgodnie z definicją żywności zawartą w rozporządzeniu nr 178/2002 jeżeli nie jest znane przeznaczenie produktu na etapie produkcji pierwotnej lub następnych (np. olej roślinny, który może być przeznaczony do spożycia przez ludzi lub na cele przemysłowe), to należy stosować, do momentu klaryfikacji tego przeznaczenia, wymagania z obszaru żywności – ze względów bezpieczeństwa.

⁴³ Art. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

swoimi działaniami negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo oferowanego produktu. Jednak podobne konsekwencje mogą czekać przedsiębiorcę w sytuacji, gdy żywność spełniająca wymogi jakości handlowej przestanie je spełniać na etapie dystrybucji. Przykładem mogą być zbyt krótkie okresy przejściowe przy zmianie wymogów prawnych, co może powodować konieczność wycofywania z rynku gotowych i nadal bezpiecznych produktów spożywczych⁴⁴. Może się to zdarzać np. podczas ograniczania ilości stosowanych pestycydów lub środków ochrony roślin, przy jednoczesnym braku przepisów przejściowych dla przetworzonych produktów o długim okresie trwałości, jak przetwory warzywne czy dżemy⁴⁵. W takich sytuacjach bezpieczne dla konsumentów produkty, legalnie wytworzone i wprowadzone do obrotu, podlegają obowiązkowi wycofania z rynku jeszcze przed upływem daty minimalnej trwałości. Takie marnotrawstwo może być zatem wynikiem działań prawodawcy, a nie przedsiębiorcy.

Istotną zmianą ma być rozszerzenie grona adresatów obowiązków przewidzianych ustawą. Niestety nadal będą to należące wyłącznie do etapu dystrybucji wielkopowierzchniowe sklepy detaliczne lub hurtowe, jednak zniesiony ma być limit przychodów ze sprzedaży żywności. Projekt nowelizacji ustawy w art. 1 ust. 1 lit. b) zakłada, że obowiązki w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności będą nałożone na wszystkie jednostki dystrybucji o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², niezależnie od tego, jaki jest udział przychodów ze sprzedaży środków spożywczych w sprzedaży wszystkich towarów. Mimo przedstawianego w doniesieniach prasowych stanowiska o istotnym wpływie dystrybucji na wcześniejsze etapy łańcucha spożywczego i rzeczywistym wyższym wpływie dystrybucji na marnotrawstwo niż wynika to ze statystyk, projekt ten coraz częściej ocenia się jako walkę o 7% marnowanej żywności⁴⁶. Z pewnością wpływ etapu dystrybucji na dostawców, producentów i importerów jest znaczny i ma on przełożenie na zwiększenie marnotrawstwa także po stronie tych podmiotów (np. nieodebrane zamówienia, zwrot niesprzedanych zamówień), jednak instrumentem w walce z marnotrawstwem w tym zakresie mogą być właściwe regulacje z zakresu ochrony konkurencji, przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym i zakaz nadużywania pozycji dominującej. Niezrozumiałe jest zatem wykorzystywanie tych argumentów do uzasadnienia wyłączenia wszystkich etapów łańcucha rolno-spożywczego poza dystrybutorami. Nawet

⁴⁴ M. Grube, „*Fridays for Future*” und das Lebensmittelrecht..., s. 222–223.

⁴⁵ Ibidem, s. 228.

⁴⁶ <https://www.prawo.pl/samorzad/marnowanie-zywnosci-nowe-obowiazki,529358.html> [dostęp: 6.05.2025].

jeżeli sprzedawcy wpływają na zwiększenie ilości marnowanej żywności na wcześniejszych etapach, to marnotrawstwo może mieć źródło także w indywidualnych decyzjach i działaniach producentów, importerów, dostawców czy branży TSL.

Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie uwag przedstawianych w raporcie NIK. Nowe rozwiązania przewidują termin zawarcia umów na następny rok kalendarzowy do 31 grudnia danego roku oraz obowiązek objęcia umową wszystkich jednostek prowadzonych przez dystrybutora (art. 1 ust. 2 projektu nowelizacji ustawy). W tym celu można również zawrzeć więcej niż jedną umowę. Skutkiem tej zmiany jest ponadto propozycja rozszerzenia zakresu obowiązku kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, które sprzedawca żywności ma być zobowiązany prowadzić w każdej jednostce handlu co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu (art. 1 ust. 3 lit. a)). Na aprobatę zasługuje też zniesienie limitu środków, jakie można przeznaczyć na takie kampanie, który obecnie wynosi 20% środków pochodzących z opłat za marnowanie żywności (art. 1 ust. 3 lit. b)). Zmiana ta może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności i skuteczności prowadzonych działań edukacyjnych, które wpływają na kształtowanie postaw konsumentów, odpowiedzialnych za połowę marnowanej żywności.

Prawodawca planuje także podniesienie opłat i doprecyzowanie sposobu ich obliczania. Stawka opłaty ma wzrosnąć z 0,1 zł do 0,5 zł za kg (art. 1 ust. 4 lit. a)). Opłaty nie będzie można już pomniejszać o wszystkie koszty wykonania umowy o przekazywanie żywności, a jedynie o koszty jej transportu i dystrybucji poniesione przez sprzedawcę w związku z wykonaniem tej umowy (art. 1 ust. 4 lit. b)). Wprowadzony zostanie również limit odliczeń zmuszający sprzedawcę do optymalizacji procesu przekazywania żywności (art. 1 ust. 4 lit. c)). Pomniejszenie opłaty o koszty transportu i jej dystrybucji nie może być wyższe niż 20% wysokości opłaty. Wątpliwości może natomiast budzić analogiczne ograniczenie odliczenia kosztów prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych. Z jednej strony pozwoli to ograniczyć fikcyjne kampanie oraz urealnić ich koszty, z drugiej – tego rodzaju działania powinny być szczególnie wspierane, m.in. poprzez zachęty finansowe.

Wydaje się również, że wobec braku rzetelnych statystyk na temat skali i przyczyn marnowania żywności dobrym pomysłem jest nałożenie obowiązku prowadzenia miesięcznej ewidencji żywności przekazywanej poszczególnym organizacjom pozarządowym oraz miesięcznej ewidencji marnowanej żywności ze wskazaniem rodzaju i ilości marnowanej żywności

w odniesieniu do każdej jednostki handlu prowadzonej przez sprzedawcę żywności (art. 1 ust. 4 lit. d)). Stanowiłoby to jednak dodatkowe obciążenie dla dystrybutorów, dlatego warto rozważyć, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby poszerzenie rocznego sprawozdania o dodatkowe informacje.

Planowana nowelizacja ma także na celu większe zdyscyplinowanie adresatów obowiązków ustawowych. Karą grzywny ma być zagrożone nie tylko nieskładanie sprawozdań, ale także nieskładanie ich w ustawowym terminie (art. 1 ust. 5). W odpowiedzi na postulaty NIK ustawodawca zamierza też wprowadzić sankcje za nieprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych – w postaci kary pieniężnej w wysokości 5 tys. zł (art. 1 ust. 7). Zwiększono również wysokość kary pieniężnej za niewniesienie, wniesienie w niepełnej wysokości oraz niewniesienie w terminie opłaty za marnowaną żywność – od 500 zł do 15 tys. zł (art. 1 ust. 8). Zmiany te należy ocenić pozytywnie, choć sankcje, które trudno uznać za dotkliwe, mogą nie być wystarczająco skuteczne w zapobieganiu takim praktykom.

Rezygnacja z nienakładania kar pieniężnych w przypadku, gdy sprzedawca żywności wykaże, iż nie było możliwe zawarcie umowy o nieodpłatne przekazywanie żywności z organizacją pozarządową realizującą zadania publiczne na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności (art. 1 ust. 6), budzi wątpliwości, zwłaszcza że ustawa nie nakłada na organizacje obowiązków w zakresie zawierania i realizacji takich umów. Lepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie obszaru poszukiwania takich organizacji, np. z powiatu na powiat i powiaty z nim graniczące.

Warto zauważyć, że udowodnienie przez przedsiębiorcę niemożności zawarcia umowy nieodpłatnego przekazania żywności jest już i tak trudne, a takie sytuacje mogą się zdarzać. Powstaje więc pytanie, czy nakładanie sankcji za zdarzenia niezależne od dystrybutorów jest uzasadnione. Pożądane byłoby również doprecyzowanie obowiązków w zakresie prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz jednoznaczne wskazanie, że obowiązek ten dotyczy także dystrybutorów, którzy nie zawarli stosownych umów z organizacjami pozarządowymi.

Podsumowanie

Przyjęcie w 2019 r. przez Polskę – jako jedno z pierwszych państw członkowskich UE – ustawy dotyczącej przeciwdziałania marnowaniu żywności rozbudziło liczne nadzieje. Mogło wydawać się, że jest to ważny krok w walce z tym niekorzystnym dla społeczeństwa, gospodarki i środowiska zjawiskiem. Niestety od początku regulacje te budziły wiele wątpliwości – głównie

ze względu na wąski zakres normatywny, trudności z wykładnią przepisów oraz ograniczoną skuteczność przyjętych instrumentów. Potwierdzenie tych problemów można znaleźć w wyrokach sądów administracyjnych. Zgodnie z dominującym w krajowym orzecznictwie stanowiskiem marnowaniem żywności nie jest wycofywanie z obrotu żywności niespełniającej jakichkolwiek wymogów prawa żywnościowego.

Odpowiedzią na te wątpliwości, a przede wszystkim na najnowsze wyroki, jest projekt z 3 października 2024 r. dotyczący zmiany ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Niestety rozwiewa on jedynie część dotychczasowych wątpliwości, a jednocześnie może stać się źródłem kolejnych. Problematyczne może być np. zdefiniowanie marnowania żywności jako wycofywania z etapu dystrybucji żywności, która kiedykolwiek spełniała wymogi prawa żywnościowego, przy braku rozróżnienia wymagań w zakresie jakości zdrowotnej i handlowej.

Należy się zastanowić, czy celem ustawodawcy jest rzeczywiste ograniczenie tego negatywnego i kosztownego zjawiska, czy raczej obciążenie dystrybutorów dodatkowymi opłatami za marnowaną żywność. Z pewnością skuteczność prawa i realizacja obowiązków ustawowych wymagają odpowiednich mechanizmów kontroli i sankcji. Wydaje się jednak, że to właśnie wymogi dotyczące jakości handlowej powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy w kontekście walki z marnowaniem żywności. Samo prawo może bowiem stanowić przyczynę marnowania żywności – w zakresie, w jakim nie dotyczy zagrożeń dla zdrowia i życia konsumenta. Dlatego uzasadnione są obawy, że zarówno ustawa, jak i jej nowelizacja mogą zostać uznane za „regulacje straconych szans”.

BIBLIOGRAFIA

- Grube M. (2020), „Fridays for Future“ und das Lebensmittelrecht – Zielkonflikte: Wenn das Lebensmittelrecht einer nachhaltigen Wirtschaft im Wege steht, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht“ nr 2.
- Hajdas M. (2018), *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, „Handel Wewnętrzny” nr 2.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2015), *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Maccioni G. (2018), *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Marszałek A. (2018), *Czy możliwe jest przezwyciężenie problemu marnotrawstwa żywności?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 2.

- Simpson C. (2020), *Issues Concerning the Definition of 'Placing on the Market' under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” nr 6.
- Sokołowski Ł.M. (2022), *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie współczesności – studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Sokołowski Ł.M. (2023), *Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.