

ANALIZA PODSTAW PRAWNYCH I ŚRODOWISKA REGULACYJNEGO DZIAŁAŃ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH NA RZECZ PRZECIWDZIAŁANIA MARNOWANIU ŻYWNOSCI

1. Obowiązki wynikające z samorządowych ustaw ustrojowych

Analiza prawna samorządowych ustaw ustrojowych, tj.:

- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

wykazała, że **w żadnej z przywołanych ustaw nie został wskazany wprost aspekt przeciwdziałania marnowaniu żywności.**

W konsekwencji konieczna była weryfikacja, czy wskazane bezpośrednio w aktach prawnych zakresy odpowiedzialności mogą uwzględniać pośrednio działania samorządowe skierowane na przeciwdziałanie marnowaniu żywności. Takie kategorie zadań zostały wyróżnione spośród innych poprzez **pogrubienie.**

❖ **Zgodnie z art. 7 ustawa o samorządzie gminnym¹ zadania własne gminy obejmują sprawy:**

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, **ochrony środowiska** i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i **unieszkodliwiania odpadów komunalnych**, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- działalności w zakresie telekomunikacji;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- **pomocy społecznej**, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- **edukacji publicznej**;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- **targowisk i hal targowych**;

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 ze zm.).

- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- **wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;**
- promocji gminy;
- **współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;**
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

❖ **Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym² powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:**

- **edukacji publicznej;**
- promocji i ochrony zdrowia;
- **pomocy społecznej;**
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- polityki prorodzinnej;
- wspierania osób niepełnosprawnych;
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru;
- gospodarki nieruchomościami;
- administracji architektoniczno-budowlanej;
- gospodarki wodnej;
- **ochrony środowiska i przyrody;**
- **rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;**
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- ochrony praw konsumenta;
- utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- obronności;

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2022.1526).

- promocji powiatu;
 - **współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;**
 - działalności w zakresie telekomunikacji.
- ❖ **Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie województwa³ samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:**
- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
 - **pobudzanie aktywności gospodarczej;**
 - **podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;**
 - **zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;**
 - kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Analizując powyższe przez pryzmat rozmów z samorządowcami oraz wyników raportu „*Rola samorządu terytorialnego w zapobieganiu marnowania żywności*”⁴ jako główny problem prawny należy uznać brak precyzyjnego wskazania obowiązku przeciwdziałania marnowaniu żywności w ramach zadań co najmniej jednego z poziomów samorządu terytorialnego. W konsekwencji samorzady, przede wszystkim gminne, nie widzą potrzeby i nie czują zobowiązania zaangażowania się w działania w tym zakresie⁵. Obecnie **brak precyzyjnego odwołania się do tego aspektu w ustawach ustrojowych powoduje, że jedynie dobrą wolą samorządów jest podjęcie jakichkolwiek działań mających za cel zmniejszanie marnowanej żywności.**

Aktualnie samorzady terytorialne podejmując aktywność ukierunkowaną na przeciwdziałanie marnowaniu żywności traktują ją jako element działań dotyczących ogólnikowo ochrony środowiska, realizacji pomocy społecznej lub ewentualnie podnoszenia innowacyjności. Działania te skupiają się przede wszystkim na kampaniach edukacyjnych, czasem tworzeniu tzw. jadłodzielni – przestrzeni do dzielenia się między obywatelami żywnością. Ponadto problematycznym w praktyce okazuje się nieraz zakwalifikowanie podejmowanych w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności działań do odpowiedniej kategorii wynikającej z ustawy.

Na marginesie warto wspomnieć, że nawet w poświęconej omawianemu problemowi ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U.2020.1645), brak jest wskazania, który poziom samorządu terytorialnego powinien być odpowiedzialny za prowadzenie działań związanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2022.547).

⁴ „Rola samorządu terytorialnego w zapobieganiu marnowania żywności”, W. Wilk, dr k. Sztóp-Rutkowska, Warszawa, wrzesień 2022.

⁵ Zgodnie z przywołanym raportem: „*Tylko 1 na 61 objętych badaniem jednostek samorządu gminnego zadeklarowała, że ten temat jest zaadresowany w jej dokumentach strategicznych.*”.

W konsekwencji jako **postulat prawny *de lege ferenda* należy wskazać konieczność umiejscowienia zadania polegającego na przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w co najmniej jednej z ustaw ustrojowych samorządów terytorialnych**. Takie rozwiązanie wymusi na wybranych samorządach podjęcie nakierowanych na konkretny cel działań, co będzie wiązać się także z wyodrębnieniem jednostek lub pracowników odpowiedzialnych za tematykę przeciwdziałania marnowaniu żywności. To z kolei pozwoli naświetlić problem, a w dalszej perspektywie ułatwi także skuteczne podejmowanie inicjatywy przez obywateli i nawiązywanie współpracy z podmiotami trzeciego sektora.

2. Ramy regulacyjne wpływające na działania samorządów terytorialnych

Poza brakiem precyzyjnego wskazania, który samorząd terytorialny albo jaki samorząd terytorialny w danym zakresie jest odpowiedzialny za działania ku przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, problemem prawnym jest także niejasny kontekst prawny realizacji niektórych inicjatyw.

a. Jadłodzielnie

W pierwszej kolejności można wskazać wspomniane w punkcie numer 1 jadłodzielnie, które są często prowadzone przez organy samorządu terytorialnego. Jak wynika z przeprowadzonej przez nas analizy, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁶ uznają takie miejsca za wyłączone z obowiązku otrzymania zezwolenia i wpisu do rejestru zakładów objętych kontrolą Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷. Jednocześnie, jak wynika z pism organów, nie ma na ten moment ogólnych wytycznych prowadzenia jadłodzielni. Jako dobrą praktykę wskazuje się natomiast:

- zapewnienie odpowiednich warunków do przechowywania żywności przeznaczonej do spożycia (odpowiednia temperatura w lodówkach);
- zachowanie podstawowych zasad dobrej praktyki higienicznej (zapewnienie warunków chłodniczych, właściwa czystość i dezynfekcja lodówki);
- umieszczenie regulaminu korzystania z jadłodzielni (na urządzeniu – lodówce);
- wymaganie, aby żywność była opakowana oraz w przypadku produkcji w warunkach domowych - oznaczona (opisana nazwa potrawy, składniki oraz data jej przygotowania);
- prowadzenie kontroli na bieżąco dat przydatności do spożycia żywności przez osoby do tego wyznaczone;
- zakaz przynoszenia produktów o zmienionych cechach organoleptycznych, po upływie terminu przydatności do spożycia; produktów niebezpiecznych mikrobiologicznie takich, jak: surowe mięso, ryby, ciasta z kremami, wyroby na bazie surowych jaj.

Biorąc to pod uwagę **należy postulować o uregulowanie, najlepiej w formie wytycznych, działalności tego typu miejsc**. Pozwoli to organom samorządu terytorialnego na spójne, skuteczne i bezpieczne tworzenie jadłodzielni. Z drugiej strony – co jest podnoszone przez samorządowców – **należy unikać tym zakresie zbytniego**

⁶ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Katowicach, Toruniu, Gdańsku, Poznaniu oraz Główny Inspektor Sanitarny.

⁷ Art. 61 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U.2020.2021 ze zm.).

przeregulowania, które doprowadziłyby do sytuacji, w której prowadzenie jadalni będzie zadaniem niezwykle obciążającym formalnie.

b. Produkty po upływie daty minimalnej trwałości

Po drugie, problemy praktyczne sprawia także przepis art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁸. Przewiduje on zakaz pozostawiania w obrocie środków spożywczych po upływie wskazanej na nich daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia. Wynika to chociażby z braku spójności unijnym rozporządzeniem nr 852/2004⁹, które dopuszcza redystrybucję żywności do celów darowizn pod warunkiem, że podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze regularnie sprawdzają, czy żywność, za którą są odpowiedzialne, nie jest szkodliwa dla zdrowia i czy jest zdatna do spożycia przez ludzi biorąc pod uwagę co najmniej:

- datę minimalnej trwałości lub datę przydatności do spożycia, zapewniającą wystarczająco długi pozostały okres przechowywania, aby umożliwić bezpieczną redystrybucję i użycie przez konsumenta końcowego;
- w stosownych przypadkach integralność opakowania;
- właściwe warunki przechowywania i transportu, w tym mające zastosowanie wymogi dotyczące temperatury;
- w stosownych przypadkach datę zamrożenia zgodnie;
- warunki organoleptyczne;
- zapewnienie identyfikowalności w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego.

Spełniając podstawowy warunek unijne rozporządzenie dopuszcza redystrybucję żywności:

- w przypadku żywności, w odniesieniu do której stosuje się termin przydatności do spożycia - przed upływem tego terminu;
- **w przypadku żywności, w odniesieniu do której stosuje się datę minimalnej trwałości zgodnie - przed upływem i po upływie tego terminu;**
- w przypadku żywności, dla której data minimalnej trwałości nie jest wymagana - w dowolnym momencie.

Pojawia się zatem, mimo hierarchii aktów prawnych dającej pierwszeństwo rozporządzeniom unijnym, wątpliwość prawna, czy możliwa i zgodna z prawem jest redystrybucja żywności po dacie minimalnej trwałości. Zgodnie z polską ustawą jest to kategorycznie niedozwolone, natomiast unijne rozporządzenie dopuszcza taką możliwość po spełnieniu pewnych warunków.

Podsumowując powyższe, jako **postulat prawny *de lege ferenda* należy wskazać konieczność dopasowania przepisów polskiej ustawy do regulacji wspólnotowych tak, aby wykluczyć ryzyko pojawienia się nieścistości**

⁸ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U.2020.2021 ze zm.).

⁹ Rozdział Va rozporządzenia (WE) NR 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U.U.E.L.2004.139.1 ze zm.).

prawnych poprzez dopuszczenie możliwości wprowadzania do obrotu w zakresie darowizn żywności produktów po upływie przewidzianej dla nich daty minimalnej trwałości.

c. Zamówienia publiczne

Perspektywa działań nakierowanych na przeciwdziałanie marnowaniu żywności powinna być również stosowana w kontekście przeprowadzania zamówień publicznych. Obecnie stosowanie tzw. „klauzul środowiskowych” nie jest obowiązkowe, a jedynie rekomendowane. Jak wskazano bowiem w Dokumencie Roboczym Służb Komisji Unijnej pt.: „*Kryteria zielonych zamówień publicznych na żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające*”¹⁰ warto, aby kryteria kwalifikacji dla usług gastronomicznych uwzględniały warunek zapobiegania marnowaniu żywności.

W celu wzmocnienia znaczenia **należy rozważyć możliwość nadania klauzulom środowiskowym charakteru obligatoryjnego np. poprzez odpowiednie przepisy w ustawie prawo zamówień publicznych¹¹, którą stosują również organy samorządowe.**

d. Aspekty finansowe

Nieco oczywistym, ale równie istotnym aspektem mającym perspektywę prawną, jest potrzeba zdefiniowania źródeł finansowania działań samorządów terytorialnych na rzecz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Podnosi się, że - ze względu na charakterystykę ewentualnych działań - **temat budżetu wyodrębnionego powinien być omawiany nie tylko na poziomie centralnym, ale także lokalnym np. przy okazji budżetu partycypacyjnego.**

3. Dokumenty strategicznie powiązane z tematyką przeciwdziałania marnowaniu żywności

Poza ustawami ustrojowymi samorządów terytorialnych na potrzeby niniejszego opracowania analizie zostały poddane także wybrane dokumenty strategiczne stawiające za swój przedmiot zainteresowania tzw. „zieloną transformację” tj.:

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europejski Zielony Ład”¹²;
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”¹³;
- Mapa Drogowa Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁴.

¹⁰ https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0018/42246/Kryteria_GPP_zywnosc....pdf

¹¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2022.1710 ze zm.).

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

¹³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴ <https://gozwpraktyce.pl/wp-content/uploads/2020/05/Mapa-drogowa-GOZ.pdf>; <https://gozwpraktyce.pl/regulacja/plan-dzialania-goz/>

W wyniku analizy przywołanych dokumentów należy wskazać, że podjęcie aktywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności zostało ogólnie wskazane jako jedno z istotnych zadań „organów lokalnych”. Dokumenty nie precyzują natomiast, na jakim stopniu struktury organizacyjnej działania te miałyby być podjęte. Uwzględniając jednak cel opracowanych dokumentów należy przyjąć, że przydzielenie konkretnych zadań jednostkom samorządu terytorialnego powinno zostać dokonane z uwzględnieniem charakterystyki ich pracy i możliwości – zarówno finansowych, jak i m.in. organizacyjnych.

W tym kontekście zasadnym wydaje się **przydzielenie samorządowi województwa zadań strategicznych i długofalowych, których wykonanie operacyjne będzie realizowane głównie przez powiaty i gminy.**