

Opłata za marnowanie żywności. Obciążenie nieznane w polskim prawie publicznym

Fee for Food Waste. The Unidentified Duty Imposed by Polish Public Law

In recent years, the Polish legislature has made a legitimate attempt to counter the food waste phenomenon by introducing several legal instruments, including the food waste fee. A specific set of features characterizes each financial performance imposed on entities operating in public law. It affects the scope of rights and obligations assigned in connection with it to the entity obligated to pay. The specific construction of the food waste fee justifies doubts about its legal nature. In particular, the entity entitled to receive this financial performance, which does not belong to the public finance sector, favored addressing this issue. The author analyzed the literature and jurisprudence using the analytical method and examined the regulations in force in this regard using the formal-dogmatic method. The steps taken showed that the food waste fee does not correspond to the legislature's nomenclature. Its characteristics also do not allow it to qualify as a tax, other public tribute, or administrative monetary penalty. Moreover, the construction of this legal instrument denies its belonging to the broader catalog of public benefits. The author concludes that doubts about the legal basis for such an obligation imposed by law are justified. It provides a basis for the Constitutional Tribunal to take up this issue.

Michał Kuśmirski

magister prawa

*Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
w Lublinie*

ORCID – 0000-0002-1113-1706

e-mail: michal.kusmirski2@gmail.com

Słowa kluczowe:

opłata, świadczenie publiczne, marnowanie żywności, charakter prawny

Key words:

fee, public performance, food waste, legal nature

<https://doi.org/10.36128/priv.vi44.495>

1. Wstęp

Marnowanie żywności to globalny problem związany z postępowaniem gospodarczym, dotyczący w szczególności krajów rozwijających się i rozwiniętych. Jest to zjawisko niekorzystne przede wszystkim z perspektywy etycznej. Podczas gdy na świecie marnuje się rocznie około 1 miliarda ton żywności, co w przeliczeniu na osobę stanowi nawet 74 kg w skali roku¹, jednocześnie nawet 800 milionów ludzi cierpi z powodu głodu². Zjawisko to jest także

- 1 United Nations Environment Programme (2021). Food Waste Index Report 2021. Nairobi 2021.
- 2 FAO, IFAD, UNICEF, WFP i WHO, The State of Food Security and Nutrition in the

negatywne ze względu na środowisko i gospodarkę, gdyż zużywane są zasoby naturalne nieprzynoszące ostatecznie zamierzonych korzyści oraz tracone są zasoby finansowe zarówno w gospodarstwach domowych, jak i dużych podmiotach producenckich, które mogłyby być przeznaczone chociażby na inwestycję. Marnowanie żywności powoduje więc szereg negatywnych konsekwencji na wielu płaszczyznach poprzez roztrwonienie różnego rodzaju dóbr materialnych³. Polacy na tym tle nie wypadają niestety korzystnie, gdyż marnują około 5 milionów ton żywności w ciągu roku, co daje nawet 127 kg w przeliczeniu na osobę. Warto dodać do poniższych rozważań, że aż 60% przypadków marnowania żywności ma miejsce w gospodarstwach domowych, a handel i gastronomia odpowiadają za to zjawisko jedynie w 21%⁴.

Ustawodawca, podejmując słuszną próbę walki z tym zjawiskiem, wprowadził szereg regulacji i instrumentów prawnych w tym zakresie. Jednym z nich jest obowiązująca od 2020 roku tak zwana opłata za marnowanie żywności. Użycie określenia podważającego charakter prawny tego instrumentu prawnego nie jest przypadkowe, gdyż jego specyficzne elementy konstrukcyjne uzasadniają poddanie w wątpliwość nomenklatury użytej przez ustawodawcę. W związku z tym należy zadać pytanie, w jaki sposób opłata za marnowanie żywności powinna zostać sklasyfikowana? Czy rzeczywiście jest to opłata, czy może jej rzeczywisty charakter nakazuje na gruncie prawa administracyjnego uznać ją za świadczenie pieniężne innego rodzaju? Jakie konsekwencje powoduje to dla podatników, Skarbu Państwa i samej opłaty za marnowanie żywności?

Na gruncie prawa publicznego rozwiązanie tych wątpliwości ma nad wyraz doniosłe znaczenie, gdyż właściwa klasyfikacja takiego świadczenia uzależniona jest od jego elementów konstrukcyjnych i ma wpływ na prawa i obowiązki podmiotów zobowiązanych do jego zapłaty. W poniższej analizie podjęto próbę odpowiedzi na postawione pytania. W związku z tym zidentyfikowano cechy opłaty za marnowanie żywności w celu określenia jej charakteru prawnego w systemie prawa administracyjnego oraz wskazano możliwe konsekwencje takiego stanu rzeczy. W tekście posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, która umożliwiła analizę obowiązujących przepisów prawa oraz metodą analityczną poprzez zbadanie i posłużenie się dorobkiem orzecznictwa i literatury przedmiotu.

World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets., Rome 2020.

- 3 Monika Łata, „Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego” *Samorząd Terytorialny*, nr 12 (2020): 71-72.
- 4 Federacja Polskich Banków Żywności, Nie marnujmy. Perspektywy zapobiegania marnotrawstwu żywności w Polsce do 2030 roku. Raport z badań (Warszawa, 2021).

2. Działania mające na celu powstrzymanie marnowania żywności

Polski ustawodawca, mając na względzie negatywne skutki marnowania żywności, wprowadził rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Należy zauważyć, że pierwsze przepisy w tym zakresie weszły w życie w 2019 roku po wielu latach prac legislacyjnych⁵. Regulacje tworzące te rozwiązania skierowane zostały do sprzedawców żywności, przez których należy rozumieć podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze i dokonujące detalicznej lub hurtowej sprzedaży. Adresatem tych instrumentów prawnych nie są natomiast jednostki handlu, których powierzchnia sprzedaży nie przekracza 250 m², lub których przychód ze sprzedaży żywności stanowi mniej niż połowę wszystkich przychodów ze sprzedaży towarów (art. 2 pkt 4 pmz)⁶. Dotyczy to zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, jeśli są one odpowiedzialne za spełnienie przepisów prawa żywnościowego w pozostającym pod ich kontrolą przedsiębiorstwie spożywczym (art. 3 ust. 3 rozporządzenia 178/2002)⁷.

Określeni w ten sposób sprzedawcy żywności zostali zobligowani do zawierania umów z organizacjami pozarządowymi w zakresie nieodpłatnego przekazywania żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży. W konsekwencji więc produkty te nie ulegają zmarnowaniu, lecz zgodnie z art. 3 pmz powinny zostać przeznaczone na cele społeczne. Dodatkowo co najmniej raz w roku podmioty te zobowiązane są do prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących zapobiegania marnowaniu jedzenia oraz racjonalnego gospodarowania pożywieniem (art. 4 pmz). Sprzedający żywność zostali również zobowiązani do składania sprawozdania rocznego do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawierającego informacje dotyczące marnowanego pożywienia (art. 8 ust. 1 pmz). Rozwiązania te zostały wprowadzone w celu ograniczenia marnowania żywności wśród podmiotów nią obracających oraz skłonienia ich do racjonalniejszego gospodarowania⁸.

-
- 5 Łukasz Mikołaj Sokołowski, „O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności” *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 24 (2019): 63.
 - 6 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1645 (dalej: pmz).
 - 7 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 31, str. 1 z późn. zm. (dalej: rozporządzenie 178/2002).
 - 8 Aleksandra Bednarczuk, Jerzy Śleszyński, „Marnotrawstwo żywności w Polsce” *Problemy Rolnictwa Światowego*, nr 19 (2019): 28.

Należy zauważyć, że zgodnie z definicją wskazaną w art. 2 pkt 1 pmz, marnowaniem żywności określa się wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego⁹, zwłaszcza z powodu zbliżającego się upływu daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia, jak również ze względu na wady wyglądu tych produktów albo ich opakowań i skierowanie ich do unieszkodliwiania jako odpady. Zatem nie mogą funkcjonować w obrocie gospodarczym produkty spożywcze po terminie przydatności do spożycia lub dacie minimalnej trwałości (art. 52 bzz)¹⁰. W orzecznictwie zauważono jednak, że definicja ta jest wadliwie skonstruowana i wymaga doprecyzowania¹¹. Jej interpretacja prowadzi do wniosku, że marnowaniem żywności jest jedynie wycofanie produktów, które spełniają wymogi prawa żywnościowego w momencie wycofania. Zatem wycofanie z obrotu żywności już „przeterminowanej” nie jest marnowaniem żywności, gdyż w tym konkretnym czasie nie wypełnia ona warunku prawa żywnościowego. Jest to oczywiście niedopatrzenie ustawodawcy, jednak pomimo to przepis ten należy interpretować literalnie i zgodnie z wykładnią językową, gdyż jest on częścią norm nakładających na przedsiębiorców określone obowiązki, których nie należy rozszerzać¹².

Wśród rozwiązań prawnych wprowadzonych w celu ograniczenia omawianego zjawiska największe znaczenie należy przypisać tak zwanej opłacie za marnowanie żywności. Na podstawie art. 5 ust. 1 pmz sprzedawca żywności zobowiązany jest do jej zapłaty w wysokości iloczynu 0,1 zł oraz 90% łącznej masy zmarnowanego w trakcie roku pożywienia w kilogramach. Należy podkreślić, że ustawodawca nie ustalił metodologii, według której powinna zostać obliczona masa marnowanej żywności¹³. Wysokość opłaty może być pomniejszona o koszty prowadzonej kampanii informacyjno-edukacyjnej oraz koszty realizacji wspomnianej umowy z organizacją pożytku

9 W tym również określone w rozporządzeniu 178/2002.

10 Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2021 z późn. zm. (dalej: bzz).

11 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Przeciwdziałanie marnowaniu żywności., Nr ewid. 138/2021/P/21/085/LPO. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25262,vp,28013.pdf>. [dostęp: 31.07.2022].

12 Wyrok WSA w Lublinie z 31.05.2022 r., II SA/Lu 71/22, LEX nr 3360263.

13 Bank Żywności w Krakowie, Poradnik. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. 2019, poz. 1680) – analiza zapisów oraz zagrożenia i szanse związane z ustawą. <https://www.krakow.bankzywnosci.pl/wp-content/uploads/2020/12/Ustawa-sieci-poradnik.pdf>. [dostęp: 31.07.2022].

publicznego, takich jak dystrybucja i transport żywności. Sprzedawca żywności stosuje samoobliczenie w procesie wymiaru opłaty, a następnie w terminie do 30 kwietnia następnego roku kalendarzowego wpłaca ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę. W wyjątkowej sytuacji, gdy sprzedawca zaniedbał obowiązek zawarcia takiego porozumienia, wpłaca ją na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 5 pmz). Organizacja, która otrzymała wskazane środki pieniężne, powinna przeznaczyć je przynajmniej w 80% na wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych dotyczących pomocy społecznej, wspierania rodziny oraz działalności charytatywnej, w szczególności w zakresie przekazywania żywności potrzebującym (art. 6 pmz).

W celu zniechęcenia do zaniedbań w zakresie spełnienia wskazanych obowiązków wprowadzone zostały również określone kary pieniężne. W związku z tym niedopełnienie zadań sprawozdawczych karane jest grzywną zgodnie z art. 9 ust. 1 pmz. Brak zawarcia odpowiedniej umowy z organizacją pożytku publicznego skutkuje co do zasady nałożeniem kary pieniężnej w wysokości 5000 zł (art. 10 pmz). Ważniejszą kwestią z perspektywy prowadzonych rozważań jest jednak, że na sprzedającego żywność nakładana jest kara od 500 zł do 10 000 zł, jeśli wbrew swojej powinności nie zapłaci wspomnianej opłaty na rachunek właściwej organizacji pozarządowej, zrobi to w niewłaściwym terminie lub w niepełnej wysokości (art. 11 ust. 1 pmz). Wskazane kary pieniężne wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska w drodze decyzji i na jego rachunek bankowy sprzedający żywność wpłaca odpowiednią kwotę (art. 12 pmz).

3. Klasyfikacja opłaty za marnowanie żywności

W polskim prawie administracyjnym występują różnego rodzaju świadczenia publiczne, do których zapłaty zobowiązany jest podmiot bierny. Każde z nich posiada określone cechy oraz cel ustanowienia przez ustawodawcę. Czynniki te decydują o klasyfikacji danego świadczenia publicznego do konkretnej kategorii. Zgodnie z tym to nie nazwa nadana instrumentu prawnemu w akcie prawnym przesądza o jego klasyfikacji¹⁴. Specyficzna konstrukcja opłaty za marnowanie żywności uzasadnia zatem analizę mającą na celu identyfikację jej rzeczywistego charakteru prawnego.

Wśród ciężarów publicznych zdecydowanie największe znaczenie mają daniny publiczne, które odpowiadają za większość wpływów do budżetu państwa. Jedną z nich stanowi opłata administracyjna. Jest to świadczenie o charakterze publicznoprawnym, przymusowym, bezwrotnym,

14 Michał Kuśmirski, „Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym” *Studia Administracyjne*, nr 13 (2021): 31.

pieniężnym, ogólnym, zasadniczym i nakładane jednostronnie¹⁵. Należy zauważyć jednak, że na tle innych danin publicznych, opłata wyróżnia się przede wszystkim odpłatnością. Oznacza to, że zapłata jej musi wiązać się ze świadczeniem wzajemnym, którym jest czynność organu władzy publicznej lub innego upoważnionego podmiotu¹⁶. Dodatkowo otrzymane w wyniku uiszczenia opłaty przysporzenie majątkowe powinno odznaczać się jak największym stopniem ekwiwalentności¹⁷. Oznacza to, że wysokość płaconej daniny publicznej powinna odpowiadać rzeczywistej wartości dokonywanej czynności urzędowej. Właściwa ekwiwalentność oraz bezpośredni związek między nią a zapłatą opłaty decyduje o nadaniu charakteru odpłatnego¹⁸. Na tym gruncie należy przyjąć, że rzeczywisty charakter opłaty za marnowanie żywności różni się od nazwy nadanej jej przez ustawodawcę. Podmiot zobowiązany do jej zapłaty nie może oczekiwać żadnej czynności wzajemnej ze strony organów administracyjnych. Musi on nie tylko przekazać właściwym organizacjom żywność wycofaną z dystrybucji, ale również zapłacić proporcjonalną do jej wagi kwotę. W zamian nie są spełniane żadne potrzeby podmiotu uiszczającego opłatę. Za świadczenie drugiej strony nie można uznać chociażby transportu marnowanej żywności, gdyż koszty takie zgodnie z art. 5 ust. 5 pmz mogą jedynie pomniejszać wysokość opłaty. Zatem w dalszym ciągu brak jest relacji między sprzedawcą żywności a organem administracyjnym i nie dochodzi do zapewnienia żadnej czynności wzajemnej za zapłatę. W związku z tym opłata za marnowanie żywności, pomimo nazwy nadanej jej w ustawie, nie stanowi w rzeczywistości opłaty.

Inną daniną publiczną, do której opłata za marnowanie żywności wykazuje podobieństwo, jest podatek. Przemawia za tym przede wszystkim ta okoliczność, że nie występuje w niej element odpłatności, co charakteryzuje właśnie ten rodzaj świadczeń publicznych¹⁹. Podatnik nie może oczekiwać spełnienia żadnego bezpośredniego działania ze strony państwa w zamian za

15 Lesław Adam, Marek Mazurkiewicz, „Opłaty”, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL 3*, red. Marian Weralski (Wrocław: Ossolineum, 1982), 466-467.

16 Monika Münnich, „Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2015): 70-77.

17 Tomasz Brzezicki, *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawna* (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, 2019), 30-33.

18 Wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 353/13, LEX nr 1352809.

19 Wiktor Klimiuk, „Opłata za użytkowanie wieczyste—między opłatą cywilnoprawną a podatkiem” *Co do zasady. Studia i analizy prawne*, nr 1 (2019): 29.

zapłatę zobowiązania²⁰. Podatek, w przeciwieństwie do opłaty, posiada swoją definicję legalną. Zgodnie z art. 6 OP jest nim publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej²¹. Określony został zatem zamknięty krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania podatku. Opłatę za marnowanie żywności wnosi się natomiast na rachunek bankowy organizacji pozarządowej (art. 5 ust. 7 pmz). Dokonując analizy, czy podmiot taki spełnia okoliczności wskazane w definicji ustawowej, należy wziąć przede wszystkim pod uwagę jego odrębność organizacyjną, prawną i finansową oraz możliwość gospodarowania otrzymanymi środkami²². Organizacja pozarządowa z całą pewnością nie należy do sektora finansów publicznych (art. 3 ust. 2 pkt 1 dpp)²³, zatem gromadzone przez nią środki nie należą do środków budżetowych, a gospodarowaniem nimi zajmują się organy danej organizacji. Dodatkowo przeciwko uznaniu opłaty za marnowanie żywności za podatek przemawia warunek, zgodnie z którym zobowiązanie podatkowe musi wynikać z ustawy podatkowej. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że ustawa podatkowa powinna dotyczyć w całości tego zagadnienia, nie zaś stanowić jedynie dodatek do tematyki tego aktu normatywnego²⁴. W związku z powyższym opłata za marnowanie żywności nie spełnia ustawowej definicji podatku.

Powyższe rozważania, niedające odpowiedzi na rzeczywisty charakter opłaty za marnowanie żywności, uzasadniają objęcie analizą szerszej grupy świadczeń, jakimi są daniny publiczne. Ustawodawca nie zapewnił w tym zakresie definicji legalnej, lecz ograniczył się do wyliczenia tego

-
- 20 Adam Krzywoń, „Podatki i inne daniny publiczne - podstawowe pojęcia konstytucyjne” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2011): 51-53.
- 21 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 z późn. zm. (dalej: OP).
- 22 Wyrok NSA z 16.05.2014 r., II FSK 1388/12, LEX nr 1481500; Wyrok NSA z 17.01.2019 r., II FSK 291/17, LEX nr 2628148.
- 23 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn. zm. (dalej: dpp).
- 24 Wyrok WSA w Warszawie z 16.05.2012 r., V SA/Wa 577/12, LEX nr 1287216; Wyrok NSA z 16.05.2014 r., II FSK 1395/12, LEX nr 1481503; Wyrok NSA z 28.10.2009 r., I GSK 612/09, LEX nr 570938; Wyrok WSA w Opolu z 26.11.2008 r., I SA/Op 294/08, LEX nr 539321; Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.09.2008 r., I SA/Wr 701/08, LEX nr 523470.

typu płatności²⁵. Zatem zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 fp²⁶ daninami publicznymi są podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Jak już wcześniej wskazano, opłata za marnowanie żywności nie jest podatkiem ani opłatą. Z całą pewnością należy wykluczyć również jej przynależność do składek, gdyż nie ma charakteru ubezpieczeniowego²⁷ czy też do wpłat z zysku. Dodatkowo organizacja pozarządowa nie zalicza się do podmiotów sektora finansów publicznych²⁸. W ukształtowanej doktrynie prawa administracyjnego przyjęto, że daniny publiczne cechują się przymusowością, bezwrotnością oraz oparciem obowiązku ich ponoszenia o przepisy ustawowe. Ich podstawową funkcją jest funkcja fiskalna. Daniny publiczne ustanawiane są przez właściwe organy państwa w zakresie ich władztwa publicznego²⁹. Powyższe prowadzi do wniosku, że poprzez niezaliczanie się organizacji pozarządowych do sektora finansów publicznych, opłata za marnowanie żywności nie zalicza się do katalogu danin publicznych i nie spełnia jednocześnie cech im przypisanych³⁰.

Pomimo tychże zaskakujących wniosków, nie tylko daniny publiczne mogą być nakładane na szeroko pojętą grupę podatników. W związku z tym w dalszym toku poszukiwań właściwej klasyfikacji opłaty za marnowanie żywności należy rozważyć, czy nie zalicza się ona do kręgu kar administracyjnych, do których wykazuje pewne podobieństwa. Administracyjną karą pieniężną jest określona ustawowo sankcja o charakterze pieniężnym.

-
- 25 Adam Drozdek, „Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 23 (2018): 60.
 - 26 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm. (dalej: fp).
 - 27 Paweł Lenio, „Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej” *Przegląd Prawa i Administracji*, nr 97 (2014): 100-101.
 - 28 Natalia Miłostan, „Organizacje pozarządowe wobec ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2017), 139.
 - 29 Wyrok NSA z 22.11.2019 r., II GSK 991/19, LEX nr 2764702.
 - 30 Wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2021 r., IV SA/Wa 1596/20, LEX nr 3161767.

Może zostać nałożona w drodze decyzji wydanej przez organ administracji publicznej w wyniku naruszenia prawa, oznaczającego pogwałcenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku. Jej adresatami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 189b KPA)³¹. Opłata za marnowanie żywności co prawda ma charakter pieniężny, a organizacje pozarządowe zalicza się do kategorii osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej³², jednak pozostałe cechy zawarte w definicji nie zostają spełnione. Przede wszystkim analizowana opłata nie stanowi sankcji, którą należy ponieść ze względu na naruszenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku. Administracyjna kara pieniężna jest nierozzerwalnie związana z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem powinności administracyjnej³³, co nie ma miejsca w przypadku opłaty za marnowanie żywności. Zapłata tego świadczenia stanowi samostanny obowiązek następujący w skutek zmarnowania żywności, które samo w sobie nie jest zakazane przez prawo, a już tym bardziej nie stanowi obowiązku sprzedawcy żywności. Brak jest zatem podstawy, od której opłata za marnowanie żywności jako kara administracyjna miałaby być nałożona. Co więcej, ustawodawca w art. 11 ust. 1 pmz określił pieniężną karę administracyjną za niezapłacenie opłaty za marnowanie żywności we właściwym czasie lub wysokości. Dodatkowo świadczenie to nie jest nakładane poprzez decyzję organu administracji publicznej, lecz w drodze samoobliczenia (art. 5 ust. 7 pmz). Powyższe wnioski uzasadniają stwierdzenie, że opłata za marnowanie żywności z całą pewnością nie należy do pieniężnych kar administracyjnych.

4. Nieokreślony charakter prawny opłaty za marnowanie żywności

Dalsza analiza przynależności opłaty za marnowanie żywności do innych rodzajów świadczeń publicznych wydaje się niezasadna ze względu na stopień występujących różnic i brak zasadniczego podobieństwa między nimi. W konsekwencji należy stwierdzić, że charakter prawny opłaty za marnowanie żywności jest nieokreślony. Jej cechy nie odpowiadają żadnej z kategorii dotychczas występujących obciążeń nakładanych w drodze ustaw. Co więcej, powodują one, że opłata za marnowanie żywności nie zalicza się do świadczeń publicznych, jak również w ogóle do sektora finansów publicznych (art. 3 w zw. z art. 5 ust.1 fp).

-
- 31 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm. (dalej: KPA).
 - 32 Rafał Gołat, „Muzea a organizacje pozarządowe (wybrane aspekty prawne)” *Muzealnictwo*, nr 56 (2015): 33.
 - 33 Lucyna Staniszevska, „Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. Mateusz Błachucki (Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN, 2015), 29.

Taka stopniowa analiza zagadnienia uzasadnia postawienie pytania o konstytucyjność istnienia opłaty za marnowanie żywności. Ustawa zasadnicza najszerszym pojęciem w tym kontekście odnosi się do obowiązku ponoszenia przez każdego ciężarów i świadczeń publicznych, określonego w art. 84 KRP³⁴. Do drugiej z tych kategorii zaliczane są przede wszystkim daniny publiczne, czyli należności o charakterze pieniężnym³⁵. Pojęcie ciężarów publicznych należy natomiast utożsamiać z daninami osobistymi i rzeczowymi, a więc mającymi postać niepieniężną. Stanowią one dodatkowy obowiązek formalny, który ma prowadzić i finalnie umożliwić zapłatę świadczenia publicznego. Jest to zatem najszersza grupa obowiązków, jaka zgodnie z ustawą zasadniczą może zostać nałożona na podmiot bierny przez ustawodawcę w zakresie szeroko pojętego prawa finansów publicznych³⁶. Analiza poszczególnych rodzajów świadczeń nie pozwala zakwalifikować opłaty za marnowanie żywności nawet do jednej z tych kategorii, gdyż nie stanowi ani ciężaru, ani świadczenia publicznego. Uzasadnia to podjęcie wobec niej wątpliwości w zakresie konstytucyjności nakładania jej na sprzedających żywność.

Ważna jest w tych okolicznościach odpowiedź na pytanie, w jakim punkcie znajdują się granice ustawodawcy i w związku z tym jakie obowiązki mogą być ustanowione. Z całą pewnością brak w ustawie zasadniczej regulacji, które byłyby podstawą do obowiązku zapłaty opłaty za marnowanie żywności. Czy jednak pomimo tego ustawodawca może ustanowić swojego rodzaju dodatkowy obowiązek w drodze ustawy, zgodnie z którym sprzedawca żywności zobowiązany jest do uiszczenia kwoty na rzecz podmiotu nienależącego do sektora finansów publicznych? Swoboda legislacyjna prawodawcy nie jest absolutna i nie oznacza dowolności, gdyż podlega ona normom konstytucyjnym³⁷. Zgodnie z art. 20, art. 21, art. 22 i art. 64 KRP gwarantują one zachowanie szeregu praw i wolności ekonomicznych, które chronią prawa majątkowe i działalność gospodarczą. Należy zatem zaznaczyć, że normy konstytucyjne określają granice dopuszczalnego postępowania ustawodawcy

34 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U., Nr 78 poz. 483 z późn. zm. (dalej: KRP).

35 Dobrosława Maria Antonów, „Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, nr 63 (2016): 13.

36 Anna Krawczyk-Sawicka, „Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2012): 202.

37 Andrzej Gomułowicz, „Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 67 (2005): 25.

w ograniczaniu swobód obywatelskich³⁸. Ustawa zasadnicza wyznacza warunki i zakres, w jakim państwo może ingerować w zawarte w niej prawa i wolności³⁹. Co więcej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażonej w art. 7 KRP, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Nie mogą zatem przekraczać ściśle przypisanych sobie kompetencji, co dotyczy również procesu stanowienia prawa⁴⁰. Ustawa zasadnicza natomiast nie określa żadnych obowiązków pieniężnych, poza wskazanymi świadczeniami publicznymi. Na tej podstawie ciężko jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca mógł wprowadzić obowiązek zapłaty nowego typu świadczenia w postaci opłaty za marnowanie żywności na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych. Rozstrzygnięcie tej kwestii wykracza poza zakres tejże analizy i uzasadnia to potrzebę podjęcia tego zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny mógłby podjąć próbę odpowiedzi na powyższe pytanie, jeśli sąd rozstrzygający (art. 193 KRP) zagadnienie z tym związane lub jeden z uprawnionych do tego podmiotów skierowałby do niego odpowiednie pytanie lub wnioski w tej sprawie (191 KRP). Pomimo że powyższa analiza nie znajduje podstaw konstytucyjnych do istnienia opłaty za marnowanie żywności, organ ten jako jedyny poza władzą ustawodawczą ma legitymację do usunięcia wadliwego przepisu z obiegu prawnego. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że konstrukcja prawna opłaty za marnowanie żywności jest sprzeczna z ustawą zasadniczą, oznaczałoby doniosłe konsekwencje. Przede wszystkim przepisy ją tworzące utraciłyby obowiązującą moc prawną⁴¹. Oznaczałoby to niemożność dalszego ich stosowania, czyli podmioty sprzedające żywność nie byłyby już zobowiązane do zapłaty opłaty za marnowanie żywności. Co więcej, miałyby to również skutek retroaktywny, więc wpływałoby na opłaty do tej pory zapłacone⁴². Sprzedawcy żywności mieliby w takim przypadku możliwość ubiegania się o zwrot nienależnie pobranych należności⁴³. Kwestią na oddzielną analizę pozostaje prawo do ustawowych odsetek za zwłokę (art. 78 § 5 OP), jak również

38 Gomulowicz, „Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania”, 29.

39 Monika Florczak-Wątor, „Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 80 (2018): 123.

40 Wyrok NSA z 6.10.2021 r., III OSK 3984/21, LEX nr 3340436.

41 Leszek Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” *Przebieg Sądowy*, nr 7-8 (2016): 17.

42 Wyrok SA w Lublinie z 21.02.2013 r., III AUa 41/13, LEX nr 1280645.

43 Wyrok WSA w Gdańsku z 26.01.2017 r., III SA/Gd 1008/16, LEX nr 2220548.

ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w celu naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie tego aktu normatywnego (art. 417(1) § 1 KC)⁴⁴.

5. Wnioski

Z całą pewnością ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności została wprowadzona ze społecznie uzasadnionych powodów. Nie uzasadnia to jednak istnienia wadliwych regulacji, które zostały w niej umieszczone. Świadczy o tym nie tylko konstrukcja omawianego świadczenia pieniężnego, ale również sama definicja marnowania żywności. Zagadnienie to jest już poruszane w pierwszych wyrokach sądów administracyjnych.

Specyficzna budowa prawna opłaty za marnowanie żywności sprowadza się przede wszystkim do rozwiązania w zakresie podmiotu wyznaczonego zgodnie z ustawą do jej otrzymania. Sprzedawca żywności powinien wpłacić ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł odpowiednią umowę w tym zakresie. Świadczenie to nie jest również odpłatne, gdyż nie gwarantuje żadnego ekwiwalentu w zamian. W konsekwencji nie jest ono opłatą, pomimo nazwy nadanej jej przez ustawodawcę. Opłaty za marnowanie żywności nie można uznać również za podatek ani żadną inną daninę publiczną. Brak podmiotu sektora finansów publicznych w tym stosunku zobowiązaniowym powoduje, że opłata za marnowanie żywności nie zalicza się nawet do kategorii świadczeń publicznych. Te same jej cechy decydują również o niemożności uznania jej za administracyjną karę pieniężną. W związku z tym charakter prawny opłaty za marnowanie żywności pozostaje niewyjaśniony. W polskim prawie publicznym nie występuje kategoria płatności nakładanej ustawą, której cechy odpowiadałyby omawianemu świadczeniu.

Niemożność sklasyfikowania opłaty za marnowanie żywności w grupie ciężarów i świadczeń publicznych, określonych w ustawie zasadniczej, dostarcza dodatkowo wątpliwości co do konstytucyjnych podstaw do jej istnienia. Brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca mógł w ten sposób zobowiązać sprzedawców żywności do zapłaty świadczenia na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Zaistniałe wątpliwości uzasadniają jednak podjęcie tego zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny w celu zbadania zgodności opłaty za marnowanie żywności z ustawą zasadniczą. Ewentualny wyrok zgodny z wątpliwościami powstałymi w tej analizie może skutkować usunięciem z obiegu prawnego tego świadczenia, roszczeniem zwrotnym przysługującym podmiotom uprzednio zobowiązanym do zapłaty wraz z odsetkami oraz ewentualnym roszczeniem odszkodowawczym.

44 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm. (dalej: KC).

Bibliografia

- Adam Lesław, Marek Mazurkiewicz, „Oplaty”, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL 3*, red. Marian Weralski. 466-467. Wrocław: Ossolineum, 1982.
- Antonów Dobrosława Maria, „Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, nr 63 (2016): 7-22. <https://doi.org/10.17951/g.2016.63.1.7>.
- Bednarczuk Aleksandra, Jerzy Śleszyński, „Marnotrawstwo żywności w Polsce” *Problemy Rolnictwa Światowego*, nr 19 (2019): 19-30. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.300085>.
- Brzezicki Tomasz, *Oplata administracyjna. Konstrukcja prawna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, 2019.
- Drozdek Adam, „Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 23 (2018): 57-75. <https://doi.org/10.18276/ais.2018.23-03>.
- Florczak-Wątor Monika, „Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 80 (2018): 119-131. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.11>.
- Garlicki Leszek, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej” *Przegląd Sądowy*, nr 7-8 (2016): 7-25.
- Gola Rafał, „Muzea a organizacje pozarządowe (wybrane aspekty prawne)” *Muzealnictwo*, nr 56 (2015): 32-35. <https://doi.org/10.5604/04641086.1147860>.
- Gomułowicz Andrzej, „Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 67 (2005): 19-33. <http://hdl.handle.net/10593/5640>.
- Klimiuk Wiktor, „Oplata za użytkowanie wieczyste – między opłatą cywilnoprawną a podatkiem” *Co do zasady. Studia i analizy prawne*, nr 1 (2019): 25-36.
- Krawczyk-Sawicka Anna, „Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2012): 193-212. <https://doi.org/10.15804/ppk.2012.02.10>.
- Krzywoń Adam, „Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2 (2011): 47-58.
- Kuśmirski Michał, „Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym” *Studia Administracyjne*, nr 13 (2021): 29-42. <https://doi.org/10.18276/sa.2021.1/13-03>.
- Lenio Paweł, „Charakter prawny składki na ubezpieczenie zdrowotne jako źródła finansowania świadczeń opieki zdrowotnej” *Przegląd Prawa i Administracji*, nr 97 (2014): 99-115. <https://wuwr.pl/ppa/article/view/7327>.

- Łata Monika, „Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego” *Samorząd Terytorialny*, nr 12 (2020): 71-83. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171610961>.
- Miłostan Natalia, „Organizacje pozarządowe wobec ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko. 139-150. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2017.
- Münnich Monika, „Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2015): 69-79.
- Sokołowski Łukasz Mikołaj, „O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności” *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 24 (2019): 53-69. <https://doi.org/10.14746/ppr.2019.24.1.4>.
- Staniszewska Lucyna, „Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. Mateusz Błachucki. 28-41. Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN, 2015.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>