



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.008.01.2021

Dr inż. Edyta Witka-Jeżewska
Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony
Środowiska

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
w Gdańsku
Trakt św. Wojciecha 293, 80-001 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 – „Przeciwdziałanie marnowaniu żywności”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku, Trakt św. Wojciecha 293, 80-001 Gdańsk (dalej: „WIOS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr inż. Edyta Witka-Jeżewska, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od dnia 1 września 2017 r. (dalej: „Pomorski Inspektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/56/2021 z 16 kwietnia 2021 r. 2. Milena Szymańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/57/2021 z 16 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą WIOŚ podejmował działania w celu realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności³.

W zatwierdzonych przez Wojewodę Pomorskiego rocznych planach pracy WIOŚ na 2020 r. i 2021 r. przewidziano kontrole w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym w 2020 r. wyłącznie sprzedawców żywności, a w 2021 r. sprzedawców żywności i banków żywności. Zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”) w sprawie cykli kontroli na lata 2020 i 2021, WIOŚ przeprowadził rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, wytypował podmioty do kontroli, w drugim i trzecim kwartale 2020 r. przeprowadził 10 kontroli sprzedawców żywności. W trakcie kontroli sprawdzano każdorazowo zawarcie umów między sprzedawcami żywności i organizacjami pozarządowymi dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności, ich zgodność z ustawowymi wymogami oraz przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych. Nie badano ilości żywności przekazanej przez kontrolowany market do organizacji pozarządowych oraz ilości żywności zmarnowanej.

Sprawozdanie z czynności kontrolnych zostało sporządzone i przekazane GIOŚ w wymaganym terminie.

Na 2021 r. zaplanowano przeprowadzenie 15 kontroli sprzedawców żywności oraz dwie – banków żywności, z czego w trakcie trwania kontroli NIK rozpoczęto jedną kontrolę – u sprzedawcy żywności.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły wskazania w pięciu protokołach kontroli niezgodnie ze stanem faktycznym ustaleń dotyczących przychodów, podczas gdy dotyczyły one obrotów oraz nie w pełni skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

Opis stanu faktycznego

1. W rocznych planach pracy WIOŚ na 2020 i 2021 r., zaakceptowanych przez Wojewodę Pomorskiego⁴, ujęte zostały kontrole w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Kontrole te realizowane były w ramach ogólnych zadań WIOŚ, przypisanych w Regulaminie organizacyjnym Wydziałowi Inspekcji⁵ oraz podległemu mu merytorycznie Działowi Inspekcji Delegatury w Słupsku (dalej: „Wydział Inspekcji”). Kontrole w powyższym zakresie prowadzone były przez siedmiu pracowników Wydziału.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645), dalej: „ustawa” lub „upmż”.

⁴ Pismem nr WI.0122.1.2019.DD z 20 grudnia 2019 r. oraz nr WI.7021.3.604.2020.AC z 18 grudnia 2020 r. przesłano Wojewodzie roczne plany pracy do uzgodnienia.

⁵ Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego WIOŚ, wprowadzonego zarządzeniem nr 3/2019 Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 14 lutego 2019 r., odpowiednio do zadań Wydziału Inspekcji oraz Działu Inspekcji Delegatury w Słupsku należało w szczególności prowadzenie działalności kontrolnej i postępowania z nią związanego w zakresie ustalonym ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz innych ustawach wyznaczających uprawnienia kontrolne Inspekcji.

W związku z wejściem w życie ustawy, jak wyjaśnił Zastępca Pomorskiego Inspektora przeprowadzono analizę zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji nowych zadań kontrolnych. Z uwagi na to, że WIOŚ nie otrzymał dodatkowych etatów, zadania kontrolne w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności przydzielone zostały już pracującym inspektorom WIOŚ.

(akta kontroli str. 9-87, 264-265)

Na lata 2020-2021 WIOŚ zaplanował, zgodnie z wytycznymi GIOŚ⁶, łącznie 27 kontroli w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, z czego w 2020 r. 10 kontroli sprzedawców żywności⁷ oraz w 2021 r. 15 kontroli sprzedawców żywności oraz dwie kontrole banków żywności. WIOŚ nie posiadał bazy podmiotów podlegających kontroli przestrzegania przepisów ustawy. Zastępca Pomorskiego Inspektora wyjaśnił, że na podstawie doświadczeń i informacji uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2020 r. aktualnie we WIOŚ tworzona jest baza/rejestr, która będzie służyła jako pomoc przy planowaniu kontroli w 2021 r. i kolejnych latach. Wyjaśnił, że w bazie zawarte będą m.in. informacje o kontrolowanych podmiotach i sklepach np. czy podmiot wydawał żywność w danym roku, czy podpisał umowę z organizacją pozarządową itp. Wg stanu na 23 czerwca 2021 r. w bazie znajdowały się informacje o 34 podmiotach obejmujące m.in. adres i nazwę podmiotu, określenie rodzaju podmiotu (sprzedawca/organizacja), adres jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w której prowadzona jest sprzedaż żywności (dalej: „market”), dane o powierzchni sprzedaży oraz o udziale przychodu ze sprzedaży środków spożywczych w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów (dalej: „struktura przychodów”), informację o „spełnieniu kryteriów upmż”, informacje o przeprowadzonych kontrolach.

W 2020 r. dobór jednostek do kontroli był zgodny z zaleceniami GIOŚ⁸, w szczególności w zakresie przeprowadzenia rozeznania lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności oraz wytypowania do kontroli sklepów wielkopowierzchniowych, spełniających kryteria określone w art. 2 pkt 3 w zw. z art. 17 ustawy, tj. posiadających powierzchnię sprzedaży powyżej 400 m² oraz przychód ze sprzedaży środków spożywczych, stanowiący co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów, czyli będących sprzedawcami żywności w rozumieniu upmż.

W celu doboru podmiotów do kontroli WIOŚ wystąpił 11 pism do ośmiu podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie sprzedaży żywności (dalej: „podmiot prowadzący”) dotyczące 23 marketów, zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego. Podmioty prowadzące potwierdziły, że wszystkie 23 markety spełniały wymogi określone w art. 17 upmż, a ponadto w jednym przypadku wskazano jeden dodatkowy market.

Z wyjaśnień Zastępcy Pomorskiego Inspektora wynikało, że w 2021 r. również będzie prowadzone rozeznanie lokalnego rynku sprzedawców żywności w szczególności w odniesieniu do jednostek handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m² oraz przychodach ze sprzedaży żywności, stanowiących co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.

⁶ „Wytyczne do przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności” z marca 2020 r. i marca 2021 r.

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy, sprzedawcą żywności jest podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², w której przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów. Zgodnie z art. 17, w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy sprzedawcą żywności jest podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², w której przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.

⁸ Pismo nr DKG0/0703-68/2021/kg z 3 marca 2020 r.

Ponadto jednym z kryteriów doboru podmiotów do kontroli będą ryzyka zidentyfikowane w trakcie przeprowadzonych w 2020 r. kontroli.

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśniła, że w 2021 r. planowane jest przeprowadzenie kontroli pięciu sprzedawców żywności posiadających powierzchnię powyżej 400 m², oraz 10 o powierzchni od 250 do 400 m².

(akta kontroli str.5-8, 88-146, 210-221, 261-263)

Według stanu na dzień 17 czerwca 2021 r. zrealizowano planowych 10 kontroli sprzedawców żywności – wszystkie w 2020 r. W czerwcu 2021 r. rozpoczęto jedną kontrolę, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ, w największym markecie na terenie województwa pomorskiego.

Sprawozdanie z realizacji ogólnopolskiego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów upmż sporządzono zgodnie z posiadaną dokumentacją i przekazano GIOŚ w terminie określonym w wytycznych.

(akta kontroli str. 5-8, 147-163)

2. Wszystkie kontrole sprzedawców żywności przeprowadzone zostały w ramach ogólnopolskiego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów upmż. Zgodnie z wytycznymi GIOŚ ich zakresem należało objąć w szczególności zawarcie umów, o których mowa w art. 3 ust. 1 upmż oraz prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych, zgodnie z art. 4 upmż.

(akta kontroli str. 88-146)

W wyniku badania NIK wszystkich (10) ww. kontroli przeprowadzonych w 2020 r. stwierdzono, że:

- w każdym przypadku przed przystąpieniem do kontroli WIOŚ uzyskał od podmiotu prowadzącego kontrolowany market informacje odnośnie spełnienia wymogów określonych w art. 17 ustawy, tj. czy był sprzedawcą żywności w rozumieniu tej ustawy, przy czym w trakcie jednej kontroli stwierdzono, iż w markecie nie był spełniony wymóg dotyczący struktury przychodów;
- w pięciu przypadkach po przystąpieniu do kontroli pozyskano od kontrolowanych sprzedawców żywności dane dotyczące struktury przychodów; w pozostałych pięciu przypadkach były to dane dotyczące obrotów (opisanych jako netto⁹ i brutto¹⁰);
- podczas kontroli sprawdzano każdorazowo czy kontrolowany sprzedawca żywności zawarł umowę dotyczącą nieodpłatnego przekazywania organizacji pozarządowej żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży (dalej: „umowa”); w siedmiu przypadkach sprzedawcy żywności zawarli umowy na podstawie art. 3 ust. 1 upmż, w terminie określonym w art. 18 upmż; w jednym przypadku umowa zawarta została 10 dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 18 upmż; w pozostałych dwóch przypadkach umowy zawarte zostały przed wejściem w życie ustawy¹¹;
- każda z umów zawartych przed dniem wejścia w życie upmż została przyjęta za prawidłową, przy czym – jak wynikało z innych kontroli przeprowadzanych w marketach należących do tych samych podmiotów prowadzących, w przypadku każdej z nich w trakcie kontroli WIOŚ obowiązywały nowe umowy – zawarte w oparciu o wymogi upmż w lutym 2020 r.

Inspektorzy przeprowadzający przedmiotowe kontrole wyjaśnili, że umowy zostały przyjęte za prawidłowe ponieważ spełniały wymogi określone w art. 3 ust. 2 upmż, a w przypadku umowy z 2014 r. ponadto, że z ustawy nie wynikał

⁹ W jednym przypadku.

¹⁰ W czterech przypadkach.

¹¹ Jedna w 2014 r., druga w 2017 r.

wymóg zawarcia nowej umowy po wejściu w życie ustawy, gdy taka umowa została zawarta wcześniej;

– w każdej kontroli sprawdzano, czy umowy były zgodne z wymogami określonymi w art. 3 ust. 2 upmż; jak wynika z analizy NIK postanowień umownych, strony w różny sposób regulowały warunki umów, w szczególności postanowienia dotyczące:

1) czasu i sposobu przekazywania żywności oraz jej rodzaju (art. 3 ust. 2 pkt 1 upmż) przewidywały m.in.:

a) darczyńca będzie powiadamiał bank żywności o rodzaju i wielkości żywności do przekazania nie później niż jeden dzień przed planowanym przekazaniem i nie później niż dwa dni przed upływem terminu przydatności do spożycia; po uzgodnieniu między stronami dopuszczalne było przekazanie żywności o krótszym terminie ważności;

b) cechy przekazywanej żywności: żywność będzie cała i zdrowa, zapewniająca bezpieczeństwo zdrowotne, pozbawiona oznak gnicia oraz zepsucia, czysta i praktycznie wolna od jakichkolwiek widocznych substancji obcych, szkodników, uszkodzeń, wolna od zawilgocenia, obcych zapachów i smaków i in. lub jej rodzaj: darczyńca będzie przekazywał żywność każdego rodzaju, spełniającą wymogi upmż; darczyńca będzie przekazywał artykuły spożywcze (z wyłączeniem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% raz napojów alkoholowych będących mieszaniną piwa i napojów bezalkoholowych, w których zawartość alkoholu przekracza 0,5%);

2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności między stronami (art. 3 ust. 2 pkt 2) przewidywały m.in.:

a) koszty odbioru żywności pozostają po każdej ze stron, przy czym darczyńca będzie partycypował w kosztach organizacji transportu żywności wg określonego w umowie schematu;

b) koszt odbioru i dystrybucji żywności będzie ponoszony w określonych proporcjach przez każdą ze stron;

c) koszt odbioru i dystrybucji żywności będzie ponoszony przez bank żywności;

3) przypadków rezygnacji lub odmowy przez organizację pozarządową z odbioru żywności (art. 3 ust. 2 pkt 3) przewidywały m.in.:

a) rezygnacja z odbioru żywności mogła nastąpić m.in. w przypadku gdy bank żywności nie był w stanie jej zagospodarować w sposób gwarantujący wykorzystanie w terminie przydatności do spożycia, gdy brak było logistycznych możliwości odbioru żywności z danej lokalizacji darczyńcy, gdy ilość towarów do przekazania była zbyt mała,

b) odmowa odbioru żywności mogła nastąpić m.in. w przypadku gdy żywność nie spełniała określonych w umowie wymagań, gdy termin jej przydatności do spożycia był krótszy niż dwa dni, w przypadku braku zgodnej z umową dokumentacji;

4) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (art. 3 ust. 2 pkt 4) przewidywały m.in.:

a) umowy zawierane były na czas nieoznaczony, z zachowaniem n-miesięcznego (jedno-, dwu- lub trzymiesięcznego) okresu wypowiedzenia; umowy określały warunki jej rozwiązania bez wypowiedzenia (np. w razie

istotnego naruszenia warunków umowy przez drugą stronę, utraty zaufania między stronami),

- b) bank żywności zutylizuje żywność na koszt darczyńcy w przypadku, gdy po jej przekazaniu okaże się, że nie spełnia ona wymagań;
- c) w sytuacji powtarzających się przypadków (liczba przypadków określona w umowie) przekazania przez darczyńcę żywności niespełniającej wymogów, bank żywności będzie mógł odmówić odbioru żywności i wypowiedzieć umowę z ważnych przyczyn lub odmówić odbioru żywności z danej lokalizacji darczyńcy;
- d) klauzule antykorupcyjne, których niedotrzymanie mogło skutkować natychmiastowym wypowiedzeniem umowy oraz odpowiedzialnością drugiej strony za skutki wynikające z naruszenia tych klauzul;
- e) w sytuacji, gdy w wyniku zaniechania lub nienależytego wykonania umowy przez którąś ze stron, druga strona poniesie koszty, strona odpowiedzialna powinna je zwrócić lub podjąć działania w celu uniknięcia poniesienia rzeczonych kosztów przez drugą stronę.

Ponadto, w siedmiu umowach uregulowane zostały warunki podejmowania wspólnych przedsięwzięć w zakresie kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu, w pozostałych trzech umowach takich uregulowań nie przewidziano. W siedmiu umowach określono markety nimi objęte, jedna umowa dotyczyła sprzedawcy żywności prowadzącego jeden market, w dwóch umowach (obie zawarte przed wejściem w życie upmż) nie określono lokalizacji nimi objętych;

- w trakcie każdej kontroli weryfikowano dochowanie wymogu określonego w art. 4 ust. 1 i 2 upmż dotyczącego prowadzenia w kontrolowanym markecie wspólnie z organizacją pozarządową, z którą została zawarta umowa, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym w ośmiu przypadkach kontrole WIOŚ przeprowadzane były przed planowanym terminem prowadzenia ww. kampanii, a w dwóch przypadkach odpowiednio po i w trakcie kampanii (w toku kontroli ustalano również wysokość środków przeznaczonych na realizację kampanii, odpowiednio 30,0 tys. zł i 20,0 tys. zł);
- w trakcie żadnej z kontroli nie przeprowadzono badań, w celu oszacowania skali marnowanej żywności w kontrolowanym markecie, tj. nie badano ilości żywności przekazanej przez dany market do organizacji pozarządowych oraz ilości żywności zmarnowanej.

Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wynikało, że zakres przedmiotowy kontroli w 2020 r. uwzględniał wytyczne GIOŚ, a kwestia marnowania żywności będzie przedmiotem kontroli prowadzonych w 2021 r. na podstawie sprawozdań, składanych przez sprzedawców żywności po raz pierwszy w tym roku. W jej ocenie częściowe dane pozyskane w 2020 r. w trakcie kontroli nie pozwalały na faktyczne określenie ilości żywności przekazanej przez dany podmiot do organizacji pozarządowych oraz ilości żywności zmarnowanej;

- ustalenia każdej z kontroli zawarto w protokole, przy czym w pięciu z nich niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano ustalenia dotyczące wielkości udziału przychodów ze sprzedaży żywności w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów, podczas gdy dotyczyły one obrotów, co opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.164-209, 261-263, 266-269)

W dziewięciu na 10 przeprowadzonych kontroli WIOŚ nie stwierdził nieprawidłowości i nie wydawał zarządzeń pokontrolnych. W jednym przypadku stwierdzono, że sprzedawca żywności zawarł umowę na przekazywanie żywności z organizacją pozarządową, przy czym w umowie tej nie wskazano, że dotyczyła ona kontrolowanego marketu, co stanowiło podstawę przyjęcia przez WIOŚ, że kontrolowany sprzedawca żywności nie zawarł umowy, o której mowa w art. 3 ust. 1 upmż.

Biorąc pod uwagę powyższe, WIOŚ wydał zarządzenie pokontrolne, w którym zalecono „zawarcie umowy w przedmiocie bezpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową (...) w kontrolowanym markecie”. W odpowiedzi na zarządzenie podmiot prowadzący market poinformował, że zawarty został aneks do umowy, w którym zaktualizowano wykaz marketów objętych tą umową i ujęto kontrolowany market.

(akta kontroli str.266-269)

W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśnił Zastępca Pomorskiego Inspektora, nie wpłynęły do WIOŚ sygnały o nieprawidłowościach w realizacji przez sprzedawców żywności przepisów upmż, w tym polegających na odsprzedaży żywności spełniającej wymogi ustawy m.in. fermom utylizacyjnym, producentom bydła i trzody, fermom zwierząt futerkowych itp.

(akta kontroli str.210-215)

Zastępca Pomorskiego Inspektora wyjaśnił, że WIOŚ zamierza samodzielnie weryfikować zagadnienia finansowe, o których mowa w art. 4 ust. 3, art. 5 i 6 upmż, a w celu zapewnienia przygotowania merytorycznego pracowników w tym zakresie planowane jest przeprowadzenie stosownych szkoleń. Wyjaśnił ponadto, że największym problemem w realizacji zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania postanowień upmż był brak bazy podmiotów, które spełniałyby wymogi tej ustawy.

(akta kontroli str. 210-215)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśniła, że w 2020 r. żaden z inspektorów WIOŚ nie był skierowany na szkolenie merytoryczne w zakresie ustawy, z uwagi na brak takich szkoleń na rynku. Merytoryczne przygotowanie inspektorów przeprowadzających kontrole w zakresie wynikającym z ustawy zapewniono poprzez ich zapoznanie z wytycznymi GIOŚ. Ponadto, jak wyjaśniła, zatrudniony został inspektor z długoletnim stażem i doświadczeniem w zakresie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

(akta kontroli str. 216-219)

3. W związku z przeprowadzonymi kontrolami, w 2020 r. wymierzono jedną karę pieniężną, na podstawie art. 10 ust. 1 upmż, w wysokości 5,0 tys. zł za niedopełnienie przez sprzedawcę żywności obowiązku zawarcia umowy. Od decyzji WIOŚ złożono odwołanie, w którym wskazano, że sprzedawca żywności nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia i nastąpiło ono na skutek okoliczności których nie mógł przewidzieć, m.in.:

- żadna z organizacji pozarządowych na terenie powiatu nie miała technicznych możliwości odbierania żywności z kontrolowanej lokalizacji;
- wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a później stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, utrudniało podjęcie jakichkolwiek działań mających na celu przekazywanie żywności, w tym także znalezienie organizacji pożytku publicznego i podpisanie stosownej umowy.

GIOŚ uchylił w całości zaskarżoną decyzję Pomorskiego Inspektora i umorzył postępowanie organu I instancji w całości. W uzasadnieniu wskazał, że sprzedawca żywności nie miał obowiązku zawarcia umów lub umowy pokrywających wszystkie

lokalizacje, w których prowadzi markety. W ocenie GIOŚ umowa nie musiała wskazywać konkretnych marketów, a jedynie ogólnie regulować porozumienie między sprzedawcą żywności i organizacją pozarządową co do nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, tak aby nie uległa ona zmarnowaniu u danego sprzedawcy niezależnie od lokalizacji, gdzie dochodziłoby do marnowania żywności. Zdaniem GIOŚ podmiot prowadzący kontrolowany market, będący sprzedawcą żywności, podpisał stosowną umowę, zatem dopełnił ustawowego obowiązku.

(akta kontroli str. 269, 470-646)

4. W latach 2019-2021 (do dnia 17 czerwca) do WIOŚ nie wpłynęły żadne skargi i wnioski na działalność podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

(akta kontroli str.210-215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W protokołach pięciu kontroli niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano ustalenia dotyczące wielkości udziału przychodów ze sprzedaży żywności w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów, podczas gdy ustaleń tych faktycznie dokonywano na podstawie danych o wielkości obrotów. Mianowicie:
 - w protokole nr SLU 365/2020 wskazano¹²: „Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów, (...), a przychody ze sprzedaży żywności w roku 2020 wynoszą 74,4% (w tym napoje alkoholowe 14,05%) przychodu ze sprzedaży wszystkich towarów, w związku z powyższym Spółka spełnia kryteria art. 17 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności – Załączniki nr 8 i 9.”, podczas gdy ze wskazanego załącznika nr 9 jednoznacznie wynika, że prezentowane dane dotyczyły obrotu (brutto);
 - w protokole nr WIOS-GDA 362/2020 wskazano¹³: „Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów (...). Przychody ze sprzedaży żywności w 2019 r. wyniosły 45%, natomiast od stycznia do czerwca 2020 r. wyniosły 46,9% - załącznik nr 10. (...) W związku z powyższym, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, (...) nie spełnia kryteriów sprzedawcy żywności tj. przychody ze sprzedaży żywności nie stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.”, podczas gdy ze wskazanego załącznika nr 10 jednoznacznie wynika, że prezentowane dane dotyczyły obrotu (netto);
 - w protokole nr WIOS-GDA 437/2020 wskazano¹⁴: „Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów, (...). Przychody ze sprzedaży żywności w 2019 r. wynosiły 74,65%, natomiast od stycznia do lipca 2020 r. wyniosły 77,15% - załącznik nr 9.”, podczas gdy ze wskazanego załącznika nr 9 oraz załącznika nr 10 (z którego pochodziły dane dot. 2019 r.) jednoznacznie wynika, że prezentowane dane dotyczyły obrotu (brutto);
 - w protokole nr WIOS-GDA 261/2020 wskazano¹⁵: „Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów (załącznik nr 8) (...). Przychody ze sprzedaży żywności w 2019 r. wyniosły 75%, natomiast w 2020 r. do dnia rozpoczęcia

¹² Sekcja 1. Ustalenia kontroli, str. 3, wiersze 15-19.

¹³ Sekcja 1. Ustalenia kontroli, pkt 3. Ustalenia kontroli, str. 3, pierwszy akapit i akapit trzeci.

¹⁴ Sekcja 1. Ustalenia kontroli, pkt 3. Ustalenia kontroli, str. 3, pierwszy akapit.

¹⁵ Sekcja 1. Ustalenia kontroli, pkt II. Stan formalno-prawny i ustalenia kontroli, str. 3, akapit trzeci.

kontroli – 82%”, podczas gdy ze wskazanego załącznika nr 8 jednoznacznie wynika, że prezentowane dane dotyczyły obrotu (brutto);

- w protokole nr WIOS-GDA 607/2020 wskazano¹⁶: „Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli dokumentów (...). Przychody ze sprzedaży w ostatnim roku finansowym tj. 1.10.2019 r. – 30.09.2020 r., wyniosły 56,2%. W związku z powyższym, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, (...) spełnia kryteria sprzedawcy żywności tj. powierzchnia sprzedaży wynosi powyżej 250m², w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.”, podczas gdy z danych zawartych w załączniku nr 10 wynika, że prezentowane dane dotyczyły obrotu (brutto/netto).

Z wyjaśnień inspektorów przeprowadzających przedmiotowe kontrole wynikało¹⁷, że w trakcie kontroli poproszono o przedłożenie informacji o procentowym udziale żywności w kontrolowanych marketach, jednak upoważnieni pracownicy mieli możliwość wygenerowania jedynie danych dotyczących obrotów, które to dane zostały włączone do akt kontroli. Jak wynikało z wyjaśnień, dane dotyczące obrotów nie miały wpływu na przebieg i wnioski płynące z ustaleń kontroli, ponieważ spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 2 pkt 3 oraz art. 17 upmż w zakresie przynajmniej 50% udziału przychodów ze sprzedaży środków spożywczych w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów, oceniano w oparciu o informacje przesłane przez podmioty prowadzące kontrolowane markety przed rozpoczęciem przez WIOŚ kontroli.

(akta kontroli str.228-229, 232-233, 241-243,247-249,
257-258, 358-469, 700-894, 895-1026)

NIK zauważa, że z przytoczonych wyżej zapisów w protokołach bezspornie wynika, że dane dotyczące obrotów zostały zaprezentowane jako dane o przychodach.

Odnosząc się do wyjaśnień inspektorów WIOŚ, NIK wskazuje, że na podstawie informacji przekazanych przed rozpoczęciem przedmiotowych kontroli przez podmioty prowadzące cztery kontrolowane markety nie można było ustalić wielkości udziału przychodów ze sprzedaży środków spożywczych w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów. W jednym piśmie natomiast podmiot prowadzący podał inny procentowy udział przychodów ze sprzedaży artykułów żywnościowych niż wskazany w protokole z kontroli¹⁸.

Ponadto NIK wskazuje, że z zapisów w ww. protokołach kontroli nie wynikało, by ocena spełnienia wymogu w zakresie struktury przychodów była dokonywana na podstawie pism do podmiotów prowadzących markety. Co więcej, takiemu twierdzeniu przeczą przytoczone wyżej zapisy zawarte w protokołach nr SLU 365/2020, WIOS-GDA 362/2020 oraz WIOS-GDA 607/2020.

Dodać należy, że w art. 2 pkt 3 oraz art. 17 ustawy mowa jest o przychodach sprzedawcy żywności, nie obrotach, a przychód nie jest kategorią równoznaczną z obrotem. Tym samym dokumenty dotyczące obrotów nie mogły zostać poddane analizie ponieważ stwarzało to ryzyko nieprawidłowej oceny w zakresie podlegania podmiotu pod przepisy ustawy.

¹⁶ Sekcja 1. Ustalenia kontroli, pkt 3. Ustalenia kontroli, str. 3, pierwszy akapit trzecie zdanie oraz drugi akapit.

¹⁷ Wyjaśnienia zostały w złożone w podobnym brzmieniu przez pięciu inspektorów przeprowadzających kontrole zakończone ww. protokołami.

¹⁸ W piśmie podmiotu prowadzącego kontrolowany market wskazano, że procentowy udział sprzedaży artykułów żywnościowych w stosunku do przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów wynosił 90,17%, podczas gdy w protokole z kontroli wskazano, że wyniosły one 56,2%.

2. Nie zapewniono w pełni skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż, skutkiem czego:
- w pięciu kontrolach włączono do akt kontroli dane o obrotach kontrolowanych marketów, a następnie niezgodnie ze stanem faktycznym, w protokołach z tych kontroli wskazano je jako ustalenia dotyczące wielkości udziału przychodów ze sprzedaży żywności w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów (co opisano w nieprawidłowości nr 1);
 - w kontroli zakończonej protokołem nr WIOS-GDA 607/2020 z dnia 2 grudnia 2020 r. badaniem objęto umowę z 2014 r., podczas gdy z ustaleń wcześniejszej kontroli (zakończony protokołem nr SLU 130/2020 z dnia 23 lipca 2020 r.), przeprowadzonej w innym markecie należącym do tego samego podmiotu, wynikało iż umowa z 2014 r. nie obowiązywała, a obowiązywała umowa z dnia 28 lutego 2020 r.

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ¹⁹ wyjaśniła m.in., że zabrakło wymiany informacji w ramach Wydziału, a w celu poprawy komunikacji i ujednoczenia postępowania w danym obszarze kontrolnym od 2021 r. organizowane są spotkania zespołów zadaniowych, w czasie których wymieniane są informacje o prowadzonych kontrolach, a każdy zespół ma swojego koordynatora.

(akta kontroli str. 216-219, 358-469, 700-894, 895-1026)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

- Wniosek – Zapewnienie skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż.
- Uwaga Najwyższa Izba Kontroli NIK zauważa, że upmż nie pozwala na weryfikację danych dotyczących obrotów, a jedynie dotyczących przychodów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁹ Do zadań Wydziału Inspekcji należało m.in. koordynowanie i nadzór merytoryczny w stosunku do Działu Inspekcji Delegatury w Słupsku.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 29 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy
Anna Dąbrowska
Doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


podpis

2 up.

Milena Szymańska
Specjalista kontroli państwowej



podpis



Gdańsk, dnia 24 czerwca 2021 r.

LGD.410.008.01.2021

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę – wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/21/085 „Przeciwdziałanie marnowaniu żywności” przeprowadzonej w WOJEWÓDZKI INSPEKTORAT OCHRONY ŚRODOWISKA W GDAŃSKU.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Tomasz Siaboszowski

