



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.007.03.2021

Pan
Waldemar Kołaski
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska

ul. Czarna Rola 4
61-625 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 - Przeciwdziałanie marnowaniu żywności

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: Inspektorat albo WIOŚ), ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kołaski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: Wojewódzki Inspektor), od 29 maja 2018 r. (akta kontroli str. 3, 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności ¹ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do 28 maja).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aneta Kalinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LPO/45/2021 z 15.04.2021 r. i nr LPO/52/2021 z 22.04.2021 r. (akta kontroli str. 1, 2)

¹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645), dalej: ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności lub upmż.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor prawidłowo realizował na obszarze województwa wielkopolskiego kontrole przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 17d ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴.

W rocznych planach pracy WIOŚ na 2020 r. i 2021 r. przewidziano kontrole w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym w 2020 r. dotyczyły one wyłącznie sprzedawców żywności, a w 2021 r. sprzedawców żywności oraz jednej organizacji pozarządowej. Zgodnie z wytycznymi Zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁵ w sprawie cykli kontroli na lata 2020 i 2021, WIOŚ przeprowadził rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, następnie wytypował podmioty do kontroli i przeprowadził w 2020 r. łącznie 13 kontroli. W trakcie kontroli każdorazowo sprawdzano zawarcie umów pomiędzy sprzedawcami żywności i organizacjami pozarządowymi, dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności, ich zgodność z ustawowymi wymogami oraz przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych. Sprawozdanie z czynności kontrolnych zostało sporządzone i przekazane do GIOŚ w wymaganym terminie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nie w pełni skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania upmż i nie miała zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W związku z wejściem w życie⁶ ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności i wyznaczeniem Inspekcji Ochrony Środowiska, jako organu zobowiązanego do kontroli przestrzegania przepisów ww. ustawy, w WIOŚ zaplanowano wstępnie do kontroli w 2020 r. pięć podmiotów na terenie województwa wielkopolskiego⁷. Plan kontroli został opracowany w 2019 r. na podstawie wytycznych⁸ przekazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁹, w których kontrole dotyczące przestrzegania przepisów upmż zostały uznane w 2020 r. za jedno z pięciu priorytetowych zadań w działalności kontrolnej WIOŚ.

Zastępca Głównego Inspektora, w piśmie z 3 marca 2020 r. wskazał na konieczność przeprowadzenia przez wojewódzkich inspektorów rozeznania lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności w celu wytypowania podmiotów objętych przepisami ww. ustawy, tj. sprzedawców żywności prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², w których przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm. dalej: „ustawa o IOŚ”

⁵ Dalej: Zastępca Głównego Inspektora

⁶ Z dniem 18 września 2019 r.

⁷ Tabela rocznego planu kontroli na 2020 rok, w której wskazano łącznie 898 podmiotów przewidzianych do kontroli WIOŚ w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska stanowiła załącznik do pisma do Wojewody Wielkopolskiego z 23.12.2019 r. znak: WI 7020.6.2019.mk

⁸ „Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2020 r. przekazane z pismem z dnia 6.11.2019 r. znak: DOF/070-517/19/AZ

⁹ Dalej: Główny Inspektor

wszystkich towarów¹⁰. W ramach rozeznania zaproponował wystosowanie do wytypowanych sklepów wielkopowierzchniowych¹¹ zapytań w sprawie spełniania powyższych kryteriów. Przekazał również wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów upmż, w których określona została m.in. tematyka i cel kontroli, zakres przedmiotowy kontroli (w odniesieniu do zarówno sprzedawców żywności jak i organizacji pozarządowych), a także sposób przekazywania do GIOŚ informacji na temat przeprowadzonych kontroli. W załączniku do wytycznych, na terenie województwa wielkopolskiego wyznaczono do skontrolowania 13 podmiotów. Ponadto GIOŚ przesłał do Inspektoratu dane pozyskane z GUS¹², które mogły być pomocne w typowaniu podmiotów objętych przepisami upmż, podkreślając, że już ich wstępna analiza wykazała, iż większość otrzymanych danych dotyczyła podmiotów niespełniających kryterium powierzchni sprzedaży. Z dostępnych w GUS danych wytypowano 13 podmiotów, jednak – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora) - część z tych podmiotów została już wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego, więc w WIOŚ przyjęto do planu kontroli osiem z nich. W związku z powyższymi wytycznymi, jak również realizując polecenie Głównego Inspektora¹³, w Inspektoracie dokonano zmiany rocznego planu kontroli na 2020 r.¹⁴ i ostatecznie ujęto w planie 13 podmiotów – potencjalnych sprzedawców żywności wg upmż. Nie planowano przeprowadzenia w 2020 r. kontroli organizacji pozarządowych z uwagi na fakt, że zgodnie z ww. ustawą, terminy realizacji nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych upływały odpowiednio: 31 marca 2021 r. (złożenie rocznego sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności) i 31 marca 2022 r. (złożenie rocznej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty), co wskazała w złożonych wyjaśnieniach Zastępca Wojewódzkiego Inspektora. Plan kontroli wytypowanych sprzedawców żywności został w 2020 r. zrealizowany w 100%.

(akta kontroli str. 4-151)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła, że rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności opierało się na bazie podmiotów kontrolowanych przez WIOŚ w Poznaniu, które w latach wcześniejszych podlegały kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska. W celu typowania podmiotów do kontroli wykorzystano także dane udostępnione przez GUS oraz własną wiedzę o lokalnym rynku sprzedawców żywności. Ponadto zwróciła uwagę na fakt, że w kierowanych do tych podmiotów zawiadomieniach o zamiarze wszczęcia kontroli zamieszczane były informacje o zakresie kontroli oraz o tym, jaki podmiot jest sprzedawcą żywności zgodnie z art. 17 upmż.

¹⁰ Zgodnie z art. 17 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności powierzchnia sprzedaży 400 m² stanowi jedno z kryteriów definiujących sprzedawcę żywności w okresie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, po upływie tego okresu będzie to 250 m².

¹¹ W piśmie wskazano na przykładowe sklepy wielkopowierzchniowe: Lidl, Biedronka, Tesco, Carrefour, Kaufland, Auchan, Intermarche, Polomarket, Leclerc, Piotr i Paweł.

¹² Dane pochodziły z rejestru REGON i dotyczyły podmiotów gospodarki narodowej z liczbą pracujących 50 i więcej osób zakwalifikowanych według PKD:

- do grupy 46.3 (z wyłączeniem 46.34 – Sprzedaż hurtowa napojów alkoholowych i bezalkoholowych oraz 46.35 – Sprzedaż hurtowa wyrobów tytoniowych),

- do klasy 47.11 oraz do grupy 47.2 (z wyłączeniem 47.25 – Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych i bezalkoholowych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach oraz 47.26 – Sprzedaż detaliczna wyrobów tytoniowych w wyspecjalizowanych sklepach).

¹³ W piśmie z 22.04.2020 r. znak: DI-0703/65/ad Główny Inspektor polecił (na podstawie analizy realizacji planu kontroli za I kwartał 2020 r.) wprowadzenie zmian w rocznych oraz kwartalnych planach kontroli w związku m.in. z ogłoszeniem na terenie RP stanu epidemii.

¹⁴ Z pismem z 15.09.2021 r. znak: WI.7020.3.2020.ka przekazano do Wojewody Wielkopolskiego Plan kontroli WIOŚ na IV kwartał 2020 r. oraz wykaz zakładów zaplanowanych w planie rocznym na 2020 r., które nie zostały ujęte w planach kwartalnych.

(akta kontroli str. 154-176)

Proponowane przez GIOŚ zapytania zostały w 2020 r. skierowane przed przeprowadzeniem kontroli do dwóch wytypowanych sklepów¹⁵, które w odpowiedzi potwierdziły fakt podlegania pod przepisy upmż i zostały skontrolowane w tym zakresie.

(akta kontroli str. 158, 159)

W Inspektoracie terminowo¹⁶ przekazano do GIOŚ sprawozdanie z realizacji w 2020 r. cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności i organizacje pozarządowe przepisów upmż. Sprawozdanie zawierało opis ustaleń kontroli oraz podjętych działań pokontrolnych wraz z wnioskami i uwagami w odniesieniu do każdego z 13 skontrolowanych podmiotów, a także wypełnione zestawienia dotyczące tych kontroli.

(akta kontroli str. 177-202)

Analogicznie w 2021 r. Główny Inspektor również skierował do WIOŚ¹⁷ wytyczne określające m.in. tematykę i cel kontroli, zakres przedmiotowy kontroli (zarówno sprzedawców żywności jak i organizacji pozarządowych), a także sposób przekazywania informacji zwrotnej na temat przeprowadzonych kontroli.

W WIOŚ zaplanowano do kontroli w zakresie przepisów upmż 19 potencjalnych sprzedawców żywności i jedną organizację pozarządową (bank żywności).¹⁸ Do czasu zakończenia kontroli NIK zrealizowano trzy kontrole.

(akta kontroli str. 203-262)

Odnosząc się do sposobu doboru podmiotów zaplanowanych do kontroli w 2021 r. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła, że do planu kontroli wytypowano sprzedawców żywności należących do różnych podmiotów, zarówno sieci sklepów i dyskontów, jak i małych przedsiębiorców oraz franczyzobiorców działających pod określoną marką. Na podstawie wstępnej analizy przeprowadzonej w oparciu o dostępną wiedzę i rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności przyjęto założenie, że wskazane podmioty spełniają definicję „sprzedawcy żywności”. W przypadku organizacji pozarządowej, kryterium wyboru stanowiły ustalenia kontroli u sprzedawcy żywności w roku 2020 (wskazano bank żywności, z którym kontrolowany podmiot zawarł umowę). Dodała, że w ramach czynności planistycznych nie przeprowadzono analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w odniesieniu do sprzedawców żywności i organizacji pozarządowych ze względu na nową tematykę kontroli, brak wcześniejszych kontroli w tym zakresie oraz brak wniosków o interwencje dotyczące przestrzegania przepisów upmż.

(akta kontroli str. 154-157)

W Inspektoracie prowadzona była w Internetowym Systemie Kontroli (dalej: ISK) baza danych wszystkich podmiotów, u których inspektorzy wojewódzcy przeprowadzili kontrole realizując zadania określone w art. 2 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Baza ta zawierała między innymi dane podmiotów podlegających kontroli w zakresie upmż i była na bieżąco uzupełniania oraz aktualizowana. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła, że w ramach planowania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów upmż wykorzystywane

¹⁵ Zapytanie skierowano do: M. S.A. w Warszawie (dot. sklepu w Kaliszu) i K. Sp. z o.o. (dot. sklepu I. w Ostrowie Wielkopolskim).

¹⁶ W dniu 31.12.2020 r.

¹⁷ Pismo z 31.03.2021 r. znak: DKO-0703-49/2021/km

¹⁸ Pismo do Wojewody Wielkopolskiego z 28.12.2020 r. znak: WI 7020.5.2020.ka wraz z załącznikiem „Plan kontroli na 2021 rok”, w którym wskazano łącznie 911 podmiotów przewidzianych do kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska.

były dane udostępnione przez GUS oraz własna wiedza inspektorów na temat podmiotów funkcjonujących na terenie województwa.

(akta kontroli str. 154-157)

2. W latach 2020-2021 (do 28 maja) kontrole w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przeprowadzane były przez sześciu inspektorów WIOŚ, w tym jednego z Wydziału Inspekcji w Poznaniu, po jednym z Delegatur w Lesznie, Kaliszu i Pile, oraz dwóch z Delegatury w Koninie. W niektórych kontrolach, poza inspektorem WIOŚ, uczestniczyli również (na podstawie upoważnienia) inni pracownicy Inspektoratu.

(akta kontroli str. 263)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora podała, że inspektorzy i inni pracownicy Inspektoratu nie zostali przeszkoleni w zakresie kontroli przestrzegania przepisów upmż. Dodała, że przygotowanie do wykonywania przedmiotowych zadań kontrolnych polegało na samokształceniu i zapoznaniu się z:

- treścią ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności,
- wytycznymi GIOŚ do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów ww. ustawy,
- interpretacjami Departamentu Rynków Rolnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli str. 154-157)

W 2020 r. inspektorzy WIOŚ przeprowadzili 13 kontroli (100% planu) w zakresie przestrzegania przepisów upmż, natomiast w 2021 r. (do 28 maja) – trzy kontrole, spośród 20 zaplanowanych. Wszystkie zrealizowane kontrole dotyczyły sprzedawców żywności, nie zrealizowano żadnej kontroli w organizacji pozarządowej. W latach 2020-2021 nie zrealizowano także żadnej kontroli poza planem.

(akta kontroli str. 264-270)

Badaniem realizacji w WIOŚ zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów upmż objęto dokumentację wszystkich 16 przeprowadzonych w latach 2020-2021 (do czasu kontroli NIK) postępowań kontrolnych. Stwierdzono, że:

1) W trzech przypadkach inspektorzy WIOŚ ustalili, że kontrolowane podmioty nie były zobowiązane do realizacji obowiązków określonych w upmż, gdyż nie były sprzedawcami żywności zdefiniowanymi w tej ustawie (w dwóch spółkach¹⁹ przychody ze sprzedaży żywności stanowiły mniej niż 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów, w trzeciej spółce²⁰ nie było ogólnodostępnej hali sprzedaży bezpośredniej). Inspektorzy WIOŚ odstąpili więc od kontroli wskazanych podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów upmż. W jednym przypadku stwierdzili natomiast nieprowadzenie kart ewidencji odpadów o kodzie 16 03 80 - produkty spożywcze przeterminowane lub niezdatne do spożycia, co stanowiło naruszenie artykułu 66 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹.

(akta kontroli str. 271-292)

Do żadnego z ww. trzech podmiotów WIOŚ nie skierował przed wszczęciem kontroli zapytania w sprawie spełniania kryteriów sprzedawcy żywności w rozumieniu upmż.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła, że w 2020 roku zadania polegające na rozeznaniu lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, tj.

¹⁹ M. Sp. z o.o. (sklep, myjnia i stacja paliw prowadzone w Poznaniu) i C. Polska Sp. z o.o. (sklep w Koninie)

²⁰ P. S.A. Oddział w Koninku

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.

wytypowaniu podmiotów, które mogą spełniać wymagane kryteria były realizowane głównie poprzez wskazanie w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli informacji o zakresie kontroli oraz wskazaniu zgodnie z art. 17 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, jaki podmiot jest sprzedawcą żywności. Dodała, że zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zatem wcześniejsze wysyłanie pism z prośbą o określenie czy podmiot jest sprzedawcą żywności mogło opierać się tylko na zapytaniu „grzecznościowym” – nieopartym na obowiązującej podstawie prawnej.

(akta kontroli str. 154-157)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła również, że weryfikacja kryterium dotyczącego ogólnodostępnej powierzchni sprzedaży, w której odbywała się bezpośrednia sprzedaż towarów następowała podczas kontroli, poprzez sprawdzenie umów najmu i dzierżawy obiektu handlowego, w których określono powierzchnię całkowitą obiektu, w tym powierzchnię hali sprzedaży. Tylko w jednym przypadku przedstawiciel kontrolowanego podmiotu pisemnie oświadczył, że podmiot ten nie spełnia ww. kryterium, co zostało potwierdzone przez inspektora WIOŚ podczas oględzin. Natomiast weryfikacja udziału przychodów ze sprzedaży środków spożywczych w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów sprowadzała się do żądania od kontrolowanego podmiotu dokumentów potwierdzających niespełnianie ww. kryterium. W jednym przypadku kontrolowany podmiot przedłożył dokumenty (zestawienia sprzedaży i podsumowanie sprzedaży wszystkich towarów wg grup) potwierdzające, że dochód ze sprzedaży produktów spożywczych w 2019 r. (w terminie od 1 września do 31 grudnia – brano pod uwagę ww. okres ze względu na termin obowiązywania ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności tj. od dnia 18 września 2019 r.) stanowił 30,43% dochodu ze wszystkich sprzedanych towarów, a w 2020 r. (w terminie od pierwszego stycznia do 30 listopada) odpowiednio 31,38%. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora dodała, że podczas weryfikacji podmiotów kontrolowanych w 2020 r. nie można było wziąć pod uwagę całego roku rozliczeniowo-podatkowego, ponieważ nie można rozliczać podmiotu z obowiązków przed wejściem w życie ustawy, natomiast 2020 r. nie został zakończony. W przypadku pisemnego oświadczenia przedstawiciela kontrolowanego podmiotu, że przychód ze sprzedaży środków spożywczych stanowi co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów nie weryfikowano ww. informacji.

(akta kontroli str. 294-335)

2) W ramach kontroli w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności przepisów upmż realizowanych w 2020 r. i w I kwartale 2021 r. WIOŚ korzystał z pełnego katalogu uprawnień kontrolnych wynikających z ww. ustawy, mając na względzie terminy obowiązywania poszczególnych przepisów. Sprawdzano zatem zawarcie umowy z organizacją pozarządową i zakres przedmiotowy umowy (art. 3 ustawy) oraz przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej (art. 4).

a) Umowy z organizacjami pozarządowymi dotyczące nieodpłatnego przekazywania żywności zawarło w wymaganym ustawowo terminie (do 18 lutego 2020 r.) 11 spośród 13 kontrolowanych sprzedawców żywności. Natomiast:

- jeden podmiot²² zawarł umowę dwa dni po terminie,
- drugi podmiot²³ posiadał umowę współpracy z Federacją Polskich Banków Żywności zawartą 8 stycznia 2014 r.²⁴, a następnie w związku z wejściem

²² F. Sp. z o.o.

²³ M. S.A. Sklep w Kaliszu.

w życie upmż 28 lutego 2020 r. zawarta została z tą samą organizacją kolejna umowa o nieodpłatne przekazywanie żywności. Inspektor WIOŚ nie stwierdził w tym zakresie naruszenia przepisów.

(akta kontroli str. 336-342, 425-437)

Ponadto, jeden podmiot²⁵ zawarł umowę z organizacją pozarządową nieposiadającą celu statutowego w zakresie określonym w art. 2 upmż²⁶. W związku z tym, Wojewódzki Inspektor wystosował zarządzenie pokontrolne²⁷, w którym zarządził aby niezwłocznie zawrzeć umowę z organizacją pozarządową, o której mowa w art. 2 ust. 2 upmż oraz wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej zgodnie z art. 10 ustawy. W odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne spółka przysłała dwa pisma. W pierwszym z nich²⁸ poinformowała o podjęciu czynności w celu rozwiązania dotychczasowej umowy oraz o podjętych przygotowaniach do zawarcia umowy z odpowiednią organizacją pozarządową. Natomiast w drugim piśmie²⁹ poinformowała, że podczas kontroli inspektorowi WIOŚ została omyłkowo przedłożona tylko jedna z dwóch zawartych umów z organizacjami pozarządowymi i przekazała kopię drugiej umowy zawartej w dniu 20 lutego 2020 r. (2 dni po ustawowym terminie) z inną organizacją pozarządową, która spełniała ustawowe wymogi w zakresie realizowanego celu statutowego.

W związku z otrzymaniem sprzecznych odpowiedzi, WIOŚ skierował do Prokuratury Rejonowej w Ostrowie Wielkopolskim zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa³⁰ polegającego na wystawieniu dokumentu stanowiącego umowę na nieodpłatne przekazywanie żywności organizacji pozarządowej, w którym poświadczono nieprawdę co do okoliczności (daty) jej zawarcia i użyciu tego dokumentu.

Niezależnie od tego, na podstawie zgromadzonego w toku postępowania materiału dowodowego, Wojewódzki Inspektor podjął decyzję³¹ o odstąpieniu od wymierzania kary pieniężnej i pouczeniu podmiotu uzasadniając, że organ administracji publicznej w drodze decyzji odstępuje od nałożenia kary administracyjnej i poprzestaje na pouczeniu m.in. w przypadku, gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa.

(akta kontroli str. 343-366)

b) Kontrole WIOŚ wykazały także, że większość umów (11 spośród 13 kontrolowanych) zawierała wszystkie wymagane ustawowo zapisy, a tylko w dwóch³² stwierdzono uchybienia dotyczące zakresu przedmiotowego umowy (tj. braku: postanowień dotyczących przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności, podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności między stronami oraz postanowień dotyczących odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy). W związku z powyższymi ustaleniami, Wojewódzki Inspektor wydał jednemu z podmiotów

²⁴ Umowy z Federacją Polskich Banków Żywności były zawierane centralnie przez M. S.A. z siedzibą w Warszawie.

²⁵ Dot. K. Sp. z o.o.

²⁶ Tj. w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

²⁷ Zarządzenie pokontrolne nr 80/2020 z 31.12.2020 r. znak pisma: KDI.703.260.2020.uw.

²⁸ Pismo z 7 stycznia 2021 r. (wpływ do WIOŚ 11 stycznia 2021 r.).

²⁹ Pismo z 7 stycznia 2021 r. (wpływ do WIOŚ 20 stycznia 2021 r.).

³⁰ Pismo z 12.02.2021 r. znak: KDI.7060.2.2.2021.uw.

³¹ Decyzja WIOŚ z dnia 23.03.2021 r. znak: KDI.7062.132.2020.uw.

³² Dot. K. Sp. z o.o. (umowa z 14.02.2020 r.) i A. Sp. z o.o.

zarządzenie pokontrolne³³, w którym zarządził podjęcie działań w celu zawarcia w umowie wszystkich ustawowych zapisów, a także prowadzenie ewidencji wszystkich wytwarzanych odpadów (stwierdzono bowiem nieprowadzenie ewidencji odpadów dla odpadów o kodzie 16 03 80 – produkty spożywcze przeterminowane lub niezdatne do spożycia). Druga kwestionowana umowa była zawarta z organizacją niespełniającą ustawowych wymogów (co szczegółowo opisano powyżej). Oba podmioty poinformowały WIOŚ o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniach naruszeń.

(akta kontroli str. 343-378)

c) Kontrole WIOŚ obejmowały również realizację przez sprzedawców żywności ustawowego obowiązku nałożonego w art. 4 ust. 1 upmż, tj. przeprowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Dziewięciu spośród 13 skontrolowanych sprzedawców przeprowadziło ww. kampanie przed lub w trakcie kontroli WIOŚ, na dowód czego przedkładali ulotki (głównie), plakaty i banery, rozmieszczane na terenie sklepów oraz dowodzili przeprowadzenie akcji propagującej przeciwdziałanie marnowaniu żywności w mediach społecznościowych lub na stronach internetowych sieci sklepów (np. na stronie internetowej jednej z sieci oraz w serwisie społecznościowym realizowana była kampania pn. Nie marnuj! Żywność traktuj z szacunkiem). Tylko jeden z kontrolowanych podmiotów przekazał informację o koszcie przeprowadzenia kampanii, który wyniósł 7,6 tys. zł (netto)³⁴.

(akta kontroli str. 336-424)

W czterech przypadkach inspektorzy wojewódzcy ustalili, że sprzedawcy żywności nie przeprowadzili kampanii, przy czym wobec jednego z tych podmiotów³⁵ WIOŚ stwierdził, że stanowiło to naruszenie art. 4 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności i wydał zarządzenie pokontrolne, co opisano szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W kilku przypadkach kontrolujący stwierdzili również, że na terenie sklepu były wyznaczone stanowiska dla żywności z krótkim terminem przydatności do spożycia i znajdowały się tam towary przecenione.

(akta kontroli str. 425-460)

3. W latach 2020-2021 Wojewódzki Inspektor nie wymierzał kar pieniężnych i nie dochodził należności pieniężnych wynikających z decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustaleń przeprowadzonych kontroli przestrzegania upmż.

(akta kontroli str. 270)

4. W okresie objętym kontrolą do WIOŚ nie zostały skierowane żadne skargi ani wnioski na działalność podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów upmż.

(akta kontroli str. 154-157)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora przedstawiła następujące uwagi dotyczące realizacji przez WIOŚ zadań w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności:

1) W niektórych sytuacjach kontrolowany sprzedawca żywności może deklarować brak żywności, którą ewentualnie należałoby przekazywać organizacjom pozarządowym, z uwagi na fakt (zgodnie z zawartą umową pisemną lub ustną z dostawcą) zwrotów do dostawców produktów spożywczych, których termin

³³ Zarządzenie pokontrolne z dnia 31.12.2020 r. znak pisma: WI.703.743.4.2020.ep.sb, dot. A. Sp. z o.o.

³⁴ Kwota dotyczyła wszystkich 30 hal prowadzonych przez spółkę M. na terenie kraju

³⁵ Dot. F. Sp. z o.o.

ważności ulega zakończeniu, a w to miejsce przyjęcie nowego towaru. W związku z powyższym wskazane byłoby ujęcie w ustawie dostawców i producentów żywności w zakresie obowiązku przeciwdziałania marnowaniu żywności i wykonania tzw. kontroli krzyżowych.

2) Ustawa nie określa sposobu dokumentowania przeprowadzenia przez sprzedawcę żywności kampanii edukacyjnej, o której mowa w jej przepisach.

3) W związku z niekontrolowaniem dotychczas sklepów w zakresie obrotu produktami, inspektorom brakuje praktycznej znajomości narzędzi kontroli ewidencjonowania sprzedawanych produktów przez sklepy, co utrudnia możliwość sprawdzenia, jaka ilość żywności sprzedawana jest np. pracownikom tuż przed upływem terminu przydatności do spożycia. Postępowanie takie umożliwia sklepom uniknięcie przekazywania żywności organizacjom pozarządowym (przykładowo: jeśli w sklepie w trakcie kontroli nie stwierdzi się przeterminowanej żywności, a kontrolowany utrzymuje że „u niego żywność się nie marnuje” i wszystko się sprzedaje). W tym zakresie przydałoby się szkolenie z zakresu obowiązków ewidencjonowania sprzedawanych produktów przez sklepy, działania systemu opartego na kodach kreskowych itp.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyraziła również opinię, że dodawanie nowych zadań inspekcji, w tym przypadku obowiązku wykonywania kontroli w zakresie marnowania żywności odciąga ją od zadań związanych *stricto* z ochroną środowiska, to jest przede wszystkim od kontroli w zakresie gospodarki odpadami, ochrony wód przed zanieczyszczeniami, ochrony przed hałasem, ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem itp. Przedmiotowa ustawa dotyczy bowiem żywności, która nadaje się do spożycia, w związku z czym nie stanowi odpadu i nie jest potencjalnym zagrożeniem dla środowiska. Tymczasem, uwaga inspekcji powinna być nakierowana na kontrolę podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami, w tym żywnością nienadającą się do spożycia – instalacje przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 154-157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 4 ust. 1 upmż, sprzedawca żywności jest obowiązany do prowadzenia w jednostce handlu, o której mowa w art. 2 pkt 3 tejże ustawy, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2020 r. (czynności kontrolne zakończone zostały 23 października) u jednego sprzedawcy żywności, inspektor WIOŚ ustalił, że kontrolowany sprzedawca nie rozpoczął i nie przeprowadził kampanii edukacyjno-informacyjnej w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Pomimo, że do końca roku kalendarzowego (w którym sprzedawca żywności zobligowany był do przeprowadzenia wskazanej kampanii) pozostało jeszcze ponad dwa miesiące, Wojewódzki Inspektor wydał zarządzenie pokontrolne, w którym zarządził przestrzegać obowiązku prowadzenia w jednostce handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych i wyznaczył termin przesłania informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń do 11 grudnia 2020 r. W odpowiedzi na zarządzenie podmiot poinformował³⁶ o podjęciu działań w celu zrealizowania i przeprowadzenia kampanii.

³⁶ Pismo z 10.12.2020 r., wpływ do WIOŚ 14.12.2020 r.

Dodać należy, że w analogicznym stanie faktycznym, w trakcie kontroli u trzech innych sprzedawców żywności, wojewódzcy inspektorzy także ustalili, że kampanie edukacyjno-informacyjne nie zostały przeprowadzone, lecz ze względu na to, że ustawowy termin ich realizacji jeszcze nie upłynął, nie wydali zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 425-460)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła, że stwierdzając naruszenie, inspektor WIOŚ nie zastosował żadnych sankcji dla podmiotu (pouczenia, mandatu), a w zarządzeniu pokontrolnym organ przypomniał podmiotowi jedynie o takim obowiązku. Inspektor podczas kontroli uznał, że skoro ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności weszła w życie w dniu 18 września 2019 r., to rok na przeprowadzenie kampanii już minął, bowiem biorąc pod uwagę rok w miesiącach, które upłynęły, kampania powinna być przeprowadzona wg inspektora do 18 września 2020 r. Kontrolowana jednostka nie prowadziła tej kampanii do 23 października 2020 r., i w związku z tym inspektor stwierdził naruszenie, a następnie wydane zostało zarządzenie pokontrolne, przypominające o powyższym obowiązku. Sformułowanie „co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu” jest nieprecyzyjne, w związku z powyższym daje możliwość różnej interpretacji, a ponadto w wytycznych przesłanych z GIOŚ nie określono terminu, do kiedy podmiot był zobowiązany przeprowadzić kampanie edukacyjno-informacyjne. Kontrolowana jednostka nie wniosła zastrzeżeń do zapisów protokołu, ani nie zakwestionowała zapisów wydanego w tym zakresie zarządzenia.

(akta kontroli str. 462)

W ocenie NIK błędna (choć jednostkowa) interpretacja przepisów przez jednego z inspektorów WIOŚ wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem zadań kontrolnych przez inspektorów WIOŚ w celu zapewnienia prawidłowej interpretacji przepisów upmż.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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 uwag
i wykonania wniosków

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

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.

Poznań, 30 czerwca 2021 r.

Kontroler
Aneta Kalinowska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis