



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.010.01.2021

Pan
dr Marek Chabior
Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony
Środowiska w Szczecinie

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 Przeciwdziałanie marnowaniu żywności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie ¹ Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Marek Chabior, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie ² , od 1 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą od 20 października 2008 r. do 30 września 2020 r., funkcję Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie pełnił Andrzej Miluch
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 ³), z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Mirela Zając, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/61/2021 z 9 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1, 49)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2020 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności ⁶ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą w WIOŚ opracowane zostały plany kontroli na lata 2020 i 2021 dotyczące sprzedawców żywności ⁷ . W planach tych nie ujęto organizacji pozarządowych ⁸ z uwagi na fakt, że obowiązek sprawozdawczy tych organizacji powstał 31 marca 2021 r. ⁹ Inspektor zaplanował na 2021 r. mniej kontroli sprzedawców żywności niż wynikało to z wytycznych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska ¹⁰ ze względu na braki kadrowe. Przeprowadzone zgodnie z planem i z

¹ Dalej: WIOŚ.

² Dalej: Inspektor.

³ Zakończenie czynności kontrolnych nastąpiło 2 czerwca 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1645, dalej: upmż lub ustawa.

⁷ Sprzedawca żywności w rozumieniu art. 2 pkt 3 w zw. z art. 17 upmż.

⁸ Organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 2 pkt 2 upmż.

⁹ W odniesieniu do planu kontroli na 2021 r. WIOŚ otrzymał od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wykaz organizacji pozarządowych 10 maja 2021 r. i ujął je w planie kontroli w trakcie kontroli NIK.

¹⁰ Dalej: GIOŚ.

zakresem określonym przez GIOŚ kontrole sprzedawców żywności nie wykazały nieprawidłowości w zakresie stosowania ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W 2020 r. i 2021 r. Inspektor planował i realizował kontrolne w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności przepisów upmż w oparciu o otrzymane od GIOŚ wytyczne¹¹. WIOŚ nie posiadał bazy podmiotów podlegających kontroli przestrzegania przepisów upmż.

(akta kontroli str. 9, 13, 19-37)

Inspektor wyjaśnił, że *podmioty do kontroli zostały wybrane z zakładów (sklepów) znajdujących się w systemie ISK¹² oraz ogólnej wiedzy na temat sprzedawców żywności znajdujących się na terenie województwa zachodniopomorskiego. (...) do planu kontroli przyjęto sprzedawców żywności, w rozumieniu art. 17 ustawy upmż, dla których powszechnie wiadomo, że powierzchnia sprzedaży wynosi powyżej 400 m². Do WIOŚ nie wpływały informacje o nieprawidłowościach z zakresu upmż. Przed przystąpieniem do kontroli, w kwietniu 2020 r. podmioty zostały wezwane do wypełnienia Ankiety w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności przepisów upmż opracowanej przez WIOŚ¹³. Na podstawie informacji zawartych w wypełnionych ankietach, stwierdzono, że przyjęte do planu kontroli podmioty spełniają wymagania ustawy i zostały zakwalifikowane do kontroli w terenie. (...) Sposób doboru podmiotów był losowy.*

(akta kontroli str. 6-7, 9, 45-48)

W planie kontroli WIOŚ na 2020 r. ujętych było dziewięć kontroli sprzedawców żywności obejmujących przestrzeganie przepisów upmż. Nie zrealizowano jednej kontroli, z uwagi na ograniczenia związane z wprowadzonym stanem epidemii. Została ona ujęta w planie kontroli na 2021 r. Jedną kontrolę przeprowadzono pozaplanowo w trybie interwencyjnym, w związku z wnioskiem osoby fizycznej dotyczącym nieprawidłowości w funkcjonowaniu sklepu¹⁴.

(akta kontroli str. 9, 13, 38)

W załączniku nr 2 do Wytycznych z marca 2020 wskazano, że liczba przewidzianych do kontroli w województwie zachodniopomorskim przedsiębiorstw spożywczych o powierzchni sprzedaży żywności powyżej 400 m², w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów¹⁵, powinna wynieść 10.

(akta kontroli str. 31)

Inspektor w sprawie ujęcia w planie kontroli dziewięciu zamiast 10 ww. przedsiębiorstw spożywczych wyjaśnił, że w czasie tworzenia planu na 2020 r.

¹¹ „Wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego 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. (dalej: Wytyczne z marca 2020) oraz „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 2021 r. (dalej: Wytyczne z marca 2021).

¹² Informatyczny System Kontroli, dalej: ISK.

¹³ Ankiety zostały skierowane do podmiotów przyjętych do planu kontroli. Uzyskano odpowiedzi na wszystkie wysłane ankiety.

¹⁴ Kontrola nie wykazała naruszeń przepisów upmż.

¹⁵ W zakresie zawarcia umowy z organizacją pozarządową oraz przeprowadzania kampanii edukacyjno-informacyjnych.

(w grudniu 2019 r.) do planu przyjęto 10 podmiotów, jednak usunięto jeden podmiot, który został skontrolowany w trybie interwencji¹⁶, z uwagi na wniosek osoby fizycznej o przeprowadzenie takiej kontroli. Z treści wniosku wynikało, że sklep powoduje zanieczyszczenie środowiska.

(akta kontroli str. 41)

W Wytocznych z marca 2020 wskazano, że w związku z możliwością skontrolowania organizacji pozarządowych po 31 marca 2021 r. (na podstawie art. 7 ust. 2 upmż) oraz po 31 marca 2022 r. (na podstawie art. 7 ust. 1 upmż), proponuje się by kontrola organizacji pozarządowych w 2020 r. dotyczyła tych, które podpisały umowę ze skontrolowanymi sprzedawcami żywności. Kontrola powinna dotyczyć zakresu i sposobu zagospodarowania otrzymanej żywności. Zaproponowano, aby kontrole organizacji pozarządowych rozpocząć od III kwartału 2020 r.

(akta kontroli str. 24-25)

W kwestii nierozpoczęcia kontroli organizacji pozarządowych w III kwartale 2020 r. Inspektor wyjaśnił, że *plan kontroli na 2020 r. został utworzony w grudniu 2019 r. (...) z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe i czasowe oraz stan epidemii nie dokonano korekty planu i nie rozpoczęto kontroli organizacji pozarządowych.*

(akta kontroli str. 42)

W ramach cyklu kontrolnego w 2020 r. nie były w WIOŚ zaplanowane do kontroli ani nie zostały skontrolowane organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 6, 13)

Inspektor wyjaśnił, że *zgodnie z przepisami upmż obowiązek sprawozdawczy powstaje od dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. W związku z powyższym, mając na uwadze, że pierwsze sprawozdania będą przedkładane dopiero w 2021 r., w ramach cyklu kontrolnego nie były kontrolowane organizacje pozarządowe (...) w związku z możliwością ich skontrolowania na podstawie art. 7 ust. 2 upmż dopiero po 31 marca 2021 r.*

(akta kontroli str. 6, 9)

W planie kontroli WIOŚ na 2021 r. ujętych zostało osiem kontroli sprzedawców żywności. Do dnia zakończenia kontrol NIK przeprowadzono dwie kontrole. Nie zaplanowano kontroli organizacji pozarządowych.

Inspektor wyjaśnił, że: *w 2021 r. zostanie wprowadzona korekta planu¹⁷ kontroli (zostaną przeprowadzone kontrole dwóch organizacji pozarządowych).*

(akta kontroli str. 9, 13, 43, 52)

W Wytocznych z marca 2021 wskazano, że kontrolą w 2021 r. w każdym województwie należy objąć minimum 15 sprzedawców żywności oraz minimum dwie organizacje pozarządowe¹⁸. W przypadku problemów z wytypowaniem organizacji pozarządowych do kontroli, GIOŚ przedstawić miał wykaz organizacji, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy, niezwłocznie po otrzymaniu od organizacji sprawozdań o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności¹⁹.

(akta kontroli str. 34)

W sprawie zaplanowania na 2021 r. ośmiu zamiast 15 kontroli sprzedawców żywności Inspektor wyjaśnił, że: *do planu kontroli na 2021 r. przyjęto 8 zakładów*

¹⁶ Cel kontroli: kontrola w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.

¹⁷ W trakcie kontroli NIK plan został skorygowany.

¹⁸ Punkt II. 1 i 2 Wytocznych z marca 2021.

¹⁹ Na podstawie art. 7 ust. 2 upmż organizacje pozarządowe zobowiązane były złożyć do GIOŚ w terminie do 31 marca 2021 r. pisemne roczne sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności.

podlegających przepisom upmż z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, konieczność wykonywania innych kontroli i zadań przez inspektorów.

(akta kontroli str.43)

W sprawie niezaplanowania na 2021 r. żadnej kontroli organizacji pozarządowej, Inspektor wyjaśnił, że: plan kontroli na rok 2021 sporządzono w grudniu 2020 r. W dniu 01.04.2021 r. przekazano do Inspektoratu pocztą elektorniczną Wytyczne do cyklu kontrolnego, zgodnie z którymi wskazują się, aby w 2021 r. i w latach następnych kontrolą objąć minimum 2 organizacje pozarządowe na dane województwo na rok. GIOŚ w Wytycznych informuje, że przedstawi wykaz organizacji pozarządowych, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy niezwłocznie po otrzymaniu od tych organizacji sprawozdań o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności (termin złożenia sprawozdań za rok 2020 upłynął 31.03.2021 r.) Do dnia sporządzenia niniejszych wyjaśnień²⁰ nie otrzymano ww. wykazu. (...) Po otrzymaniu wykazu z GIOŚ, zgodnie z Wytycznymi, zostaną przeprowadzone kontrole dwóch organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 8)

2. W upoważnieniach do kontroli sprzedawców żywności, zgodnie ze wzorem opracowanym przez GIOŚ zamieszczonym w ISK wskazywane było, że „Kontrola obejmuje przestrzeganie przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska”²¹. We wszystkich 11 kontrolach przestrzegania przepisów upmż przeprowadzonych w latach 2020 – 2021 u sprzedawców żywności inspektorzy WIOŚ nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków wynikających z upmż. Wszyscy skontrolowani sprzedawcy zawarli w terminie²² umowy nieodpłatnego przekazywania organizacji pozarządowej żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży oraz przeprowadzili kampanie edukacyjno-informacyjne²³. W toku 10 kontroli nie weryfikowano obowiązków wynikających z art. 4, art. 5 ust. 1, 2-10, art. 8 w zw. z art. 21, art. 19 upmż²⁴ z uwagi na fakt, iż w okresie prowadzenia kontroli WIOŚ przepisy te nie miały jeszcze zastosowania. W przypadku jednej kontroli przeprowadzonej w maju 2021 r., podmiot kontrolowany nie miał obowiązku wnoszenia opłaty za marnowanie żywności. Podmiot ten złożył w terminie sprawozdanie o marnowaniu żywności za 2020 r. do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Ustalenia kontroli WIOŚ udokumentowane zostały w sporządzonych protokołach.

Inspektor 30 grudnia 2020 r. złożył GIOŚ sprawozdanie z realizacji cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności przepisów upmż, przeprowadzonego w 2020 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego.

(akta kontroli str. 14-16, 51, 53)

Inspektor wyjaśnił, że: do WIOŚ nie wpłynęły informacje o nieprawidłowościach z zakresu ustawy upmż polegających na odsprzedaży żywności spełniającej wymogi

²⁰ Inspektor wyjaśnienia złożył 28 kwietnia 2021 r.; w kolejnych wyjaśnieniach z 26 maja 2021 r. Inspektor wskazał, że wykaz organizacji pozarządowych WIOŚ otrzymał od GIOŚ 10 maja 2021 r.

²¹ Zakres kontroli był zgodny z wytycznymi GIOŚ i obejmował: sprawdzanie przestrzegania obowiązku zawarcia umowy z organizacją pozarządową, przeprowadzanie kampanii edukacyjno – informacyjnych, sprawdzanie przestrzegania obowiązku wnoszenia opłaty za marnowanie żywności, sprawdzanie przestrzegania obowiązku składania sprawozdań o marnowanej żywności.

²² Do 18 lutego 2020 r.

²³ W przypadku czterech protokołów kontroli WIOŚ, zapisy w protokole w tym zakresie opierały się na informacji uzyskanej od sprzedawcy żywności, w dwóch wskazano, że kampania została przeprowadzona (bez podania na podstawie jakich dowodów ustalenie to zostało dokonane), w jednym protokole że kampania jest w toku, a w trzech, że podmiot poinformował w czasie kontroli WIOŚ, że kampania zostanie przeprowadzona do końca 2020 r. (w trakcie kontroli NIK przedłożono informacje od kontrolowanych podmiotów do WIOŚ o przeprowadzeniu kampanii).

²⁴ Obowiązki: prowadzenia kampanii edukacyjno – informacyjnych w jednostkach handlowych, opłat za marnowanie żywności, sprawozdawczości o marnowanej żywności.

ustawy m.in. firmom utylizacyjnym, producentom bydła i trzody, fermom zwierząt futerkowych.

(akta kontroli str. 9)

WIOŚ nie prowadził kontroli w zakresie obowiązku wnoszenia opłaty za marnowanie żywności, ponieważ w przypadku 10 kontroli sprzedawców żywności zostały one przeprowadzone przed 30 kwietnia 2021 r.²⁵, natomiast w przypadku jednej kontroli przeprowadzonej w maju 2021 r. nie powstał obowiązek wnoszenia opłaty.

(akta kontroli str. 16)

Inspektor wyjaśnił, że zagadnienia finansowe, o których mowa w art. 4 ust. 3, art. 5 i art. 6 upmż zamierza weryfikować zgodnie z wytycznymi GIOŚ.

(akta kontroli str. 10)

W kwestii dostrzeżonych problemów w zakresie realizacji zadań przypisanych w art. 2 ust. 1 pkt 17d upmż, Inspektor wskazał na brak wystarczającej liczby inspektorów do realizacji zadań. W WIOŚ kontrole z zakresu upmż były prowadzone przez dwóch pracowników. Nie zostali oni przeszkoleni w zakresie nowych obowiązków. Inspektor wyjaśnił, że: *realizują oni nowe zadania poprzez samokształcenie (analiza przepisów, wytycznych GIOŚ, stanowisk Ministerstwa).*

(akta kontroli str. 11-12)

3. W latach 2020 – 2021 Inspektor nie wymierzał kar pieniężnych na podstawie art. 10 i 11 upmż, z uwagi na brak stwierdzonych nieprawidłowości.

Do WIOŚ nie wpłynęły skargi ani wnioski w zakresie dotyczącym naruszenia przepisów upmż.

(akta kontroli str. 12, 18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

²⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 7 upmż sprzedawca żywności ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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.

Szczecin, 14 czerwca 2021 r.

Kontroler
Mirela Zając
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis