



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.02.2021

Pan
Błażej Krason
Prezes Zarządu
Banku Żywności we Wrocławiu
Bank Żywności we Wrocławiu
ul. Rogowska 117D
54-440 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/085 – „Przeciwdziałanie marnowaniu żywności”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Żywności we Wrocławiu, ul. Rogowska 117D, 54-440 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Błażej Krasoń, Prezes Zarządu od 3 października 2003 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez bank żywności zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I kwartał), z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/66/2021 z 14 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: T. I str. 1, 15-19)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Bank Żywności we Wrocławiu (dalej także: „BŻ”) co do zasady prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności. Badania realizacji czterech z pięciu objętych kontrolą zadań finansowanych ze środków publicznych nie wykazały nieprawidłowości. Stwierdzono je w przypadku jednego z tych zadań, a polegały one na: [1] wydatkowaniu po terminie określonym umową 1 800,00 zł, tj. 18% środków dotacji, oraz [2] niedotrzymaniu terminu przedłożenia uproszczonego sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Wymienione nieprawidłowości, jak również niedopełnienie obowiązku zgłoszenia do sądu rejestrowego zmiany statutu BŻ, nie wpłynęły w sposób istotny na prawidłowość realizacji analizowanych zadań w kontrolowanym zakresie. W przypadku wszystkich objętych kontrolą zadań osiągnięto efekty przewidziane zawartymi umowami.

Bank Żywności we Wrocławiu terminowo złożył do Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska sprawozdanie za 2020 r. o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności. W latach 2019-2021 (I kwartał) Bank Żywności we Wrocławiu otrzymał żywność o łącznej masie ok. 2,3 tys. ton, która trafiała w każdym roku do ok. 50 organizacji pożytku publicznego.

Ponadto NIK zidentyfikowała stan problematyczny, który może mieć w przyszłości negatywny skutek dla kontrolowanej działalności, polegający na aneksowaniu postanowień umowy po faktycznej realizacji zadania, co oparte było wyłącznie na roboczych ustaleniach stron.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez bank żywności zadań na rzecz zapobiegania marnowaniu żywności

Opis stanu faktycznego

1. BŻ w okresie realizacji zadań publicznych prowadził działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego³ (dalej: „*udpp*”) i ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁴ (dalej: „*upmż*”).

BŻ był związkiem stowarzyszeń, organizacją pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 *udpp*. Nie podlegał wyłączeniu podmiotowemu na podstawie art. 3 ust. 4 *udpp*. Wykonywana działalność pożytku publicznego określona została w statucie BŻ⁵, który zmieniony został w tym zakresie Uchwałą Walnego Zebrania Banku Żywności we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2019 r., podjętą w sprawie zmiany statutu. Zmiana ta nie została jednak dokonana prawidłowo, o czym w szerzej w części *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W statucie określono, że celem BŻ było prowadzenie działalności z zakresu sfery zadań publicznych na rzecz części społeczeństwa znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub rodzinnej i była to wyłączna działalność statutowa BŻ (§ 8 statutu). BŻ realizował swoje cele przez: [1] zmniejszenie obszarów niedożywienia i głodu; [2] budowanie postaw solidarności społecznej; [3] przeciwdziałanie marnotrawstwu żywności; [4] systematyczne, bezpłatne pozyskiwanie żywności i przekazywanie jej potrzebującym; [5] organizowanie akcji społecznych i humanitarnych w postaci

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

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1645.

⁵ Z dnia 3 października 2003 r. (ze zmianami).

zbiórek żywności; [6] działalność edukacyjną i informacyjną dotyczącą problematyki głodu i niedożywienia oraz promującą postawy przeciwdziałające marnotrawstwu żywności; [7] zawieranie porozumień z dużymi sklepami i hurtowniami w celu pozyskiwania żywności; [8] zawieranie porozumień z placówkami i organizacjami prowadzącymi działalność opiekuńczą i charytatywną – jako potencjalnymi odbiorcami pozyskanej żywności; [9] promowanie działalności charytatywnej i postaw społecznych (§ 9 statutu).

W ww. uchwale Walnego Zebrania w sprawie zmiany statutu, jako cele BŻ określono: [1] zmniejszanie obszarów niedożywienia i głodu oraz przeciwdziałanie marnowaniu żywności; [2] prowadzenie działalności ze sfery zadań publicznych, w tym z zakresu pomocy społecznej na rzecz części społeczeństwa zagrożonej wykluczeniem społecznym i/lub znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, rodzinnej i życiowej oraz wyrównywanie szans tych osób; [3] działalność charytatywną; [4] działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 *udpp*; [5] działalność wspomagająca rozwój i integrację wspólnot i społeczności lokalnych; [6] promocję i organizację wolontariatu; [7] promocję i ochronę zdrowia (§ 8 statutu w brzmieniu zgodnym z ww. uchwałą Walnego Zebrania z dnia 30 czerwca 2019 r.). W uchwale tej ponadto wskazano, że BŻ realizuje swoje cele poprzez: [1] systematyczne, bezpłatne pozyskiwanie żywności i jej rozdawnictwo; [2] przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym na cele działalności statutowej, w szczególności zawieranie porozumień z instytucjami i organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w tym szczególnie pomocową, opiekuńczą i charytatywną – jako odbiorcami pozyskanej żywności; [3] organizowanie akcji społecznych i humanitarnych, w tym w szczególności zbiórek żywności; [4] nawiązywanie współpracy z producentami i dystrybutorami żywności w celu jej pozyskania; [5] rzecznictwo i działalność edukacyjno-informacyjną dotyczącą problematyki głodu i niedożywienia oraz promującą postawy i rozwiązania przeciwdziałające marnotrawstwu żywności; [6] koordynację, budowę, wsparcie sieci i systemu pomocy społecznej; [7] tworzenie i prowadzenie pomocowych centrów logistycznych; [8] prowadzenie zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących; [9] edukację; [10] wpieranie i rozwój potencjału wiedzy i zaplecza technicznego partnerskich organizacji pozarządowych; [11] promocję postaw ekologicznych i edukację ekologiczną; [12] prowadzenie działalności badawczej i publikacyjnej; [13] zagospodarowywanie i przetwarzanie nadwyżek żywnościowych na cele społeczne; [14] pomoc ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych; [15] promowanie działalności charytatywnej i budowanie postaw solidarności społecznej; [16] upowszechnianie i ochronę praw konsumentów; [17] udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; [18] działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, cudzoziemców i migrantów (§ 9 statutu w brzmieniu zgodnym z ww. uchwałą Walnego Zebrania z dnia 30 czerwca 2019 r.).

Wykonywana działalność pożytku publicznego, określona w statucie BŻ⁶, mieściła się w zakresie zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 1a i 3 *udpp* oraz art. 2 pkt 2 *upmż*, a także zadań finansowanych ze środków publicznych na podstawie objętych kontrolą umów. W BŻ w objętym kontrolą okresie realizowana była wyłącznie nieodpłatna działalność pożytku publicznego i nie prowadzono działalności gospodarczej. W polityce rachunkowości BŻ przyjęto regulacje zapewniające transparentność i możliwość rozliczenia otrzymanych środków publicznych.

(akta kontroli: T. I str. 2, 11-117, 169, 172, 210)

⁶ W brzmieniu nieuwzględniającym Uchwały nr 3 Walnego Zebrania BZ z dnia 30 czerwca 2019 r., o czym mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

BŻ w okresie objętym kontrolą realizował osiem zadań, w tym powiązanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności, objętych wsparciem finansowym ze środków publicznych w ramach:

[1] umowy zawartej z Gminą Wrocław na prowadzenie magazynu przekazującego żywność organizacjom pozarządowym i prowadzącym działalność na rzecz osób najuboższych, do realizacji w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r., na łączną kwotę finansowania 1 470 000,00 zł (tj. po 490 000,00 zł w każdym roku obowiązywania umowy);

[2] umowy zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) na zakup wyposażenia umożliwiającego zwiększenie odbiorów żywności z krótkim terminem przydatności od producentów i dystrybutorów, realizowanej w okresie od 1 sierpnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r., na kwotę finansowania do wysokości 548 300,00 zł;

[3] umowy zawartej z Gminą Wrocław na organizację warsztatów kulinarnych w ramach festiwalu pn. „Osiedla nie marnują” będącego częścią miejskiej kampanii „Wrocław nie marnuje”, pokazującej potencjał niemarnowania żywności i ekonomiki wykorzystania ograniczonych zasobów, realizowanej w okresie od 20 sierpnia 2019 r. do 15 października 2019 r., na kwotę finansowania w wysokości 10 000,00 zł;

[4] umowy zawartej z Federacją Polskich Banków Żywności (dalej: „Federacja”) na realizację projektu pn. „EkoMisja – nie marnuję”, którego celem było zwiększanie świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych wśród uczniów szkół podstawowych, realizowanej w okresie od 14 października 2019 r. do 31 marca 2021 r., na kwotę finansowania 20 000,00 zł;

[5] umowy zawartej z Województwem Dolnośląskim na organizację konferencji pn. „Dolny Śląsk nie marnuje”, realizowanej w okresie od 12 sierpnia 2020 r. do 15 grudnia 2020 r., na kwotę finansowania w wysokości 49 000,00 zł (ze środków europejskich w ramach programu Interreg Europe);

[6] umowy zawartej z Federacją na mocy umowy zawartej z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (dalej: „KOWR”), w ramach Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej (dalej: „POPŻ”) – Podprogramu 2018, realizowanej w okresie od 25 września 2018 r. do 5 lipca 2019 r., środki otrzymane na administrację, transport i magazynowanie: 443 240,16 zł oraz środki na działania towarzyszące: 481 782,78 zł;

[7] umowy zawartej z Federacją na mocy umowy zawartej z KOWR, w ramach POPŻ – Podprogramu 2019, realizowanej w okresie od 18 grudnia 2019 r. do 12 października 2020 r., środki otrzymane na administrację, transport i magazynowanie: 397 009,33 zł oraz środki na działania towarzyszące: 431 535,28 zł;

[8] umowy zawartej z Federacją na mocy umowy zawartej z KOWR, w ramach POPŻ – Podprogramu 2020, do realizacji w okresie od 28 grudnia 2020 r. do 30 września 2021 r., zaliczka na administrację, transport i magazynowanie: 100 014,32 zł oraz środki na działania towarzyszące: 108 711,22 zł.

(akta kontroli: T. I str. 2, 4-10, 210)

2. - 4. Szczegółową kontrolą objęto pięć z ww. zadań, związanych z: **a)** – dotacją NFOŚiGW na zakup wyposażenia (531 455,52 zł); **b)** – dotacją Gminy Wrocław na prowadzenie magazynu żywności (umowa na lata 2019-2021), w części realizacji za rok 2019 (476 492,88 zł); **c)** dotacją Gminy Wrocław dot. realizacji warsztatów kulinarnych w ramach festiwalu „Osiedla nie marnują” w 2019 r. (10 000,00 zł); **d)** dotacją Województwa Dolnośląskiego (Interreg Europe) dotycząca konferencji

„Dolny Śląsk nie marnuje” (49 000,00 zł); e) realizacją POPŻ, Podprogramu 2019, w części dotyczącej działań towarzyszących (431 535,28 zł⁷).

(akta kontroli: T. I str. 2, 4-10, 231-232, 339-340, 360-361; T. II str. 1-2, 278-279)

I tak:

ad a)

Umowa nr 511/2019/Wn01/OZ-PO-go/D z dnia 1 sierpnia 2019 r. zawarta została pomiędzy NFOŚiGW a BŻ. Umowę aneksowano dwukrotnie w dniach 30 maja 2020 r. (Aneks nr 1) oraz 19 marca 2021 r. (Aneks nr 2). Aneksy zawierane były na wniosek BŻ za porozumieniem stron w związku z opóźnieniami w realizacji dostaw części zamówionego wyposażenia i usług, w tym w związku z trudnościami spowodowanymi stanem pandemii COVID-19. Przedmiotem umowy było określenie warunków dofinansowania przedsięwzięcia pn. „Zakup wyposażenia umożliwiającego zwiększenie odbiorów żywności z krótkim terminem przydatności od producentów i dystrybutorów”. Przewidywany, całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia wynosił: 548 300,00 zł, w tym dotacja: 548 300,00 zł (100% kosztów kwalifikowanych). Rzeczywiste poniesione koszty w ramach realizacji przedsięwzięcia wyniosły 531 455,52 zł. Termin realizacji przedsięwzięcia określony został na 31 grudnia 2020 r. (zgodnie z Aneksem nr 2) i został dotrzymany. Umowa przewidywała udzielenie dotacji w formie refundacji poniesionych i udokumentowanych kosztów w drodze wniosków o wypłatę środków w ramach umowy dotacji. Rodzaj zadania określony w umowie był zgodny z przedmiotem działalności BŻ, w tym m.in. przeciwdziałaniem marnotrawstwu żywności (§ 9 pkt 3 Statutu). W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z dotacji otrzymanej w związku z realizacją umowy. Dokumenty potwierdzające poniesione wydatki (łącznie 14 faktur na łączną kwotę 531 455,52 zł brutto) zawierały dane określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁸ (dalej: „*uor*”) oraz postanowieniach umowy dotacji. Przy realizacji zadania przestrzegano postanowień umowy dotyczących zakresu rzeczowego, terminów realizacji zadań – wynikających z postanowień Aneksu nr 2, a także postanowień dotyczących sprawozdawczości – przedłożenia w terminie rozliczenia końcowego umowy dotacji. Uzyskany został określony umową efekt rzeczowy (tj. realizacja zadania polegająca na zapobieganiu powstawania odpadów, poprzez zakup wyposażenia objętego umową). W ramach realizacji zadania zakupiono: wózek paletowy, wózek widłowy, samochód dostawczy, pomosty i regały magazynowe wraz z montażem, urządzenie myjące, odkurzacz przemysłowy, sprzęt komputerowy, pojemniki termoizolacyjne oraz wyremontowano mroźnię. Zadanie realizowano w terminie określonym w warunkach szczegółowych umowy (zgodnie z Aneksem nr 2) oraz na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do umowy. BŻ nie był zamawiającym w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁹ (dalej: „*pzp*”), zobowiązany do stosowania przy udzielaniu zamówień przepisów tej ustawy. BŻ zobowiązany był na podstawie postanowień umowy do stosowania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że BŻ konsultował z udzielającym dotacji (w ramach oceny kryterium „efektywność kosztowa”) pozycje zakupów wyszczególnione w zaakceptowanym przez strony umowy harmonogramie rzeczowo-finansowym, w tym na podstawie kalkulacji ofert dostawców. Zadanie nie było realizowane przy udziale

⁷ Dofinansowanie ryczałtowe działań towarzyszących w ramach POPŻ, Podprogram 2019. Wydatki związane z realizacją działań towarzyszących przez BŻ: 205 911,92 zł. Środki ryczałtowe przekazane na realizację działań towarzyszących przez organizację partnerską lokalną: 9 965,22 zł.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa obowiązywała do dnia 31 grudnia 2020 r.

podwykonawców. Wnioski o płatność (refundację poniesionych kosztów) BŻ przesłał w dniach 17 lipca 2020 r. (371 871,02 zł, środki wpłynęły do BŻ w dniu 16 listopada 2020 r.) oraz 17 lutego 2021 r. (159 584,50 zł, środki na dzień przeprowadzenia badania umowy, tj. 5 maja 2021 r. nie wpłynęły do BŻ). Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że wydłużony czas przekazania refundacji w przypadku pierwszego wniosku wynikał z konieczności złożenia korekt (na wniosek dotującego) i wydłużonej drogi korespondencyjnej wynikającej z trwającego stanu epidemii COVID-19, wpływającego na znaczne przeorganizowanie pracy stron umowy na formę zdalną, która utrudniała szybsze procedowanie korekt. Także w przypadku drugiego z wniosków o płatność konieczne było dokonanie korekty na wniosek dotującego (nieuwzględnienie we wniosku o płatność postępu finansowego z poprzedniego okresu rozliczeniowego, o czym poinformowano BŻ w dniu 22 kwietnia 2021 r.). Korektę złożono w dniu 10 maja 2021 r. Na dzień 18 maja 2021 NFOŚiGW nie poinformował BŻ o ostatecznym zatwierdzeniu drugiego z wniosków o płatność i rozliczenia końcowego umowy. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że również w tym przypadku wystąpiły trudności w skontaktowaniu się z pracownikami NFOŚiGW, aby wyjaśnić, w jaki sposób należy dokonać korekty. BŻ wskazał w umowie rachunek bankowy, na który przekazywane były środki dotacji (refundacje), który był utrzymywany na dzień prowadzenia badania, tj. 5 maja 2021 r. Realizacja zadania nie była objęta kontrolą przeprowadzoną przez dotującego.

(akta kontroli: T. I str. 167-168, 170, 173-190, 231-338, T. II str. 256, 258-259)

ad. b)

Umowa nr D/MOPS/2258/1/2019-2021 z dnia 28 grudnia 2018 r. zawarta została pomiędzy Gminą Wrocław a BŻ. Przedmiotem umowy było prowadzenie magazynów przekazujących żywność organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność na rzecz najuboższych. Okres realizacji zadania publicznego ustalono od dnia 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. Przewidywany, całkowity koszt realizacji zadania w 2019 r. wynosił: 791 110,00 zł, w tym dotacja: 490 000,00 zł (61,94%), inne środki finansowe 291 360,00 zł (59,46%) oraz wkład osobowy 9 750,00 zł (1,99%). Rzeczywiste, poniesione w ramach realizacji zadania, wydatki wyniosły w 2019 r. 796 505,34 zł, w tym dotacja: 476 492,88 zł (59,82%), inne środki finansowe 285 712,46 zł (59,96%) oraz wkład osobowy 34 300,00 zł (7,20%)¹⁰. Umowa przewidywała przekazanie kwoty dotacji w 2019 r. w trzech transzach: 245 000,00 zł w terminie do 25 stycznia 2019 r., 122 500,00 zł w terminie do 25 czerwca 2019 r. oraz 122 500,00 zł w terminie do 25 października 2019 r. Środki dotacji wpływały do BŻ w ww. kwotach i terminach. Z uwagi na niewykorzystanie kwoty dotacji na 2019 r. w całości BŻ zwrócił Gminie Wrocław środki w wysokości 13 507,12 zł¹¹. Rodzaj zadania określony w umowie był zgodny z przedmiotem działalności BŻ, w tym m.in. przeciwdziałaniem marnotrawstwu żywności (§ 9 pkt 3 Statutu) oraz systematycznym, bezpłatnym pozyskiwaniem żywności i przekazywaniem jej potrzebującym (§ 9 pkt 4 Statutu). W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z dotacji otrzymanej na realizację umowy. Dokumenty potwierdzające poniesione wydatki (na podstawie próby stanowiącej wydatki w wysokości 13,8% dotacji otrzymanej w 2019 r.: w sumie 8 dowodów księgowych na łączną kwotę 65 794,38 zł brutto) zawierały dane określone w art. 21 *uor* oraz w postanowieniach umowy. Objęte badaniem wydatki ponoszone były zgodnie z terminem realizacji zadania określonym w umowie. Przy realizacji zadania przestrzegano postanowień umowy dotyczących zakresu realizacji zadania i terminów jego realizacji, a także postanowień dotyczących sprawozdawczości –

¹⁰ Na podstawie korekty rozliczenia zadania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

¹¹ W dniu 6 lipca 2020 r. Środki w wysokości 14 019,12 zł, w tym zwrot niewykorzystanej części dotacji: 13 507,12 zł oraz odsetki 512,00 zł.

w tym przedłożenia sprawozdania rocznego z wykonania zadania publicznego, zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 18 ust. 4 *udpp* i zgodnego z umową oraz wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹². W dniu 10 kwietnia 2021 r. BŻ złożył korektę sprawozdania. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu BŻ wynikało to z weryfikacji rozliczenia przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu, która wykazała błędy w niektórych pozycjach oraz weryfikacji poprawności wprowadzenia dokumentów do generatora sprawozdań. Zakładane cele w 2019 r., którymi było wspieranie żywnością wrocławskich organizacji pozarządowych, zostały osiągnięte w wymiarze przekraczającym założenia o ponad 50%. Zakładanym rezultatem było przekazanie ok. 700 ton żywności o wartości ok. 3 500 000,00 zł na rzecz ok. 60 organizacji działających na rzecz osób potrzebujących. W roku 2019 pozyskano i przekazano żywność o wadze 1 061 523,07 kg i wartości 9 036 786,56 zł. Umowa nie określała szczegółowo trybu lub procedury dokonywania wydatków, a BŻ nie był zamawiającym w rozumieniu art. 3 *pzp*, zobowiązany do stosowania przy udzielaniu zamówień przepisów tej ustawy. Zadanie nie było realizowane przy udziale podwykonawców. BŻ wskazał rachunek bankowy, na który przekazywane były środki dotacji, który był utrzymywany na dzień prowadzenia badania, tj. 13 maja 2021 r. Realizacja zadania nie była objęta kontrolą przeprowadzoną przez dotującego. Gmina Wrocław nie zatwierdziła na piśmie rozliczenia dotacji za 2019 r. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że sprawozdanie za rok 2019 jest sprawozdaniem częściowym, a całościowym sprawozdaniem z realizacji zadania będzie rozliczenie łączne za lata 2019-2021.

(akta kontroli: T. II str. 1-257, 259-264)

ad. c)

Umowa nr D/BPK/19A/135/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r. zawarta została pomiędzy Gminą Wrocław a BŻ. Przedmiotem umowy było zorganizowanie trzech warsztatów kulinarnych/pokazów oraz organizacja stoisk edukacyjnych dotyczących uświadamiania problemu marnotrawstwa żywności we wrześniu 2019 r., w ramach szerszych działań miejskiej kampanii edukacyjnej „Wrocław Nie Marnuje”. Przewidywany, całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia wynosił: 10 590,00 zł, w tym dotacja: 10 000,00 zł (94,42%). Rzeczywiste poniesione wydatki w ramach realizacji przedsięwzięcia wyniosły 12 317,81 zł, w tym dotacja: 10 000,00 zł (81,18%) oraz finansowane z innych źródeł, w tym środków własnych BŻ: 2 317,81 zł (18,82%). Termin realizacji przedsięwzięcia określony został na 15 października 2019 r. Umowa przewidywała przekazanie kwoty dotacji w pełnej wysokości do dnia 8 października 2019 r., środki finansowe zostały przekazane do BŻ w tym dniu, zgodnie z umową. Rodzaj zadania określony w umowie był zgodny z przedmiotem działalności BŻ, w tym m.in. przeciwdziałaniem marnotrawstwu żywności (§ 9 pkt 3 Statutu). W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z dotacji otrzymanej na realizację umowy. Dokumenty potwierdzające poniesione wydatki (w sumie 11 dowodów księgowych na łączną kwotę 12 317,81 zł brutto) zawierały dane określone w art. 21 *uor* oraz postanowieniach umowy. Przy realizacji zadania przestrzegano, co do zasady, postanowień umowy dotyczących zakresu realizacji zadania i terminów jego realizacji, jednakże: nie dotrzymano terminu przedłożenia uproszczonego sprawozdania z realizacji zadania publicznego, oraz wydatkowano po terminie określonym umową 1 800,00 zł ze środków dotacji (tj. 18% środków dotacji, wydatek łącznie: 2 900,67 zł - „wynagrodzenie edukatora”)

¹² Dz.U. poz. 2057.

(o wskazanych okolicznościach szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wydatek, opisany w uproszczonym sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego w części III. zestawienie wydatków, w pozycji 4., został poniesiony w rzeczywistej kwocie 2 900,67 zł, w tym z dotacji 1 800,00 zł¹³. Wydatek ten w umowie określony był na kwotę 1 800,00 zł (w całości do sfinansowania ze środków dotacji). Różnica w wysokości 1 100,67 zł została poniesiona ze środków dotowanego. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że w praktyce współpracy z Gminą Wrocław zwraca się uwagę na przekroczenia wydatków do wysokości nie większej niż 15% wyłącznie po stronie finansowanej przez dotującego. Prezes wskazał też, że zmiana wysokości wydatku po stronie dotowanego BŻ nie wpłynęła na zmianę warunków realizacji umowy.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w uproszczonym sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, w części III. zestawienie wydatków, w pozycji 4. wskazano faktycznie poniesiony wydatek w kolumnie „Wartość PLN” w kwocie 2 405,00 zł, oraz w kolumnie „Z innych źródeł” w kwocie 605,00 zł, podczas gdy faktycznie wydatek ten stanowił 2 900,67 zł, w tym z innych źródeł niż dotacja 1 100,67 zł. W konsekwencji także w podsumowaniu wydatków w kolumnach dotyczących faktycznie poniesionych wydatków, tj. w kolumnie „Wartość PLN” oraz „Z innych źródeł” wskazano kwoty 11 822,14 zł oraz 1 822,14 zł, zamiast odpowiednio: 12 317,81 zł oraz 2 317,81 zł. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że powyższe okoliczności spowodowane były błędem w kalkulacji wynagrodzenia zleceniobiorcy wykonującego czynności w ramach realizacji zadania.

Uproszczone sprawozdanie z wykonania zadania publicznego, zawierało przy tym informacje wymagane art. 18 ust. 4 *udpp* i umową oraz było zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie *uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego*. Uzyskany został określony umową efekt w postaci organizacji trzech warsztatów kulinarnych/pokazów oraz organizacji stoisk edukacyjnych dotyczących uświadamiania problemu marnotrawstwa żywności, we wrześniu 2019 r., w ramach szerszych działań miejskiej kampanii edukacyjnej „Wrocław Nie Marnuje”. Wydatki ponoszone były zgodnie z terminem realizacji zadania określonym w umowie, za wyjątkiem ww. wydatku w kwocie 2 900,67 zł, w tym 1 800,00 zł z dotacji. Umowa nie określała szczegółowo trybu lub procedury dokonywania wydatków, a BŻ nie był zamawiającym w rozumieniu art. 3 *pzp*, zobowiązany do stosowania przy udzielaniu zamówień przepisów tej ustawy. Zadanie nie było realizowane przy udziale podwykonawców. BŻ wskazał rachunek bankowy, na który przekazane zostały środki dotacji, który był utrzymywany na dzień prowadzenia badania, tj. 13 maja 2021 r. Realizacja zadania nie była objęta kontrolą przeprowadzoną przez dotującego. Gmina Wrocław nie zatwierdziła na piśmie rozliczenia dotacji.

(akta kontroli: T. I str. 168-169, 171, 191, 339-359)

ad. d)

Umowa nr DG-G/14/2020 z dnia 12 sierpnia 2020 r. zawarta została pomiędzy Województwem Dolnośląskim a BŻ. Umowę aneksowano jednokrotnie w dniu 3 grudnia 2020 r. (Aneks nr 1). Przedmiotem umowy było zorganizowanie konferencji i warsztatów poświęconych niemarnowaniu żywności, które odbyły się

¹³ Zgodnie z § 5 ust. 3 umowy, jeżeli dany wydatek wskazany w uproszczonym sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określonymu w umowie, to uznaje się go za zgodny z umową, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o więcej niż 15%.

w dniu 4 listopada 2020 r. Ze względu na sytuację spowodowaną obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19 wydarzenie to przybrało formę on-line (Aneks nr 1). Pierwotnym przedmiotem umowy było zorganizowanie dwóch konferencji i dwóch warsztatów poświęconych nie marnowaniu żywności, które odbyć się miały w dniach 16 i 17 października 2020 r. w Ząbkowicach Śląskich i Jeleniej Górze. Przewidywany, całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia wynosił: 49 000,00 zł, w tym dotacja: 49 000,00 zł (100%). Rzeczywiste poniesione koszty w ramach realizacji przedsięwzięcia wyniosły 49 553,57 zł, w tym dotacja: 49 000,00 zł (98,88%) oraz finansowane ze środków własnych BŻ: 553,57 zł (1,12%). Termin realizacji przedsięwzięcia określony został na 15 grudnia 2020 r. i został dotrzymany. Umowa przewidywała przekazanie kwoty dotacji w pełnej wysokości w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy. Środki finansowe zostały przekazane BŻ w dniu 24 sierpnia 2020 r. Rodzaj zadania określony w umowie był zgodny z przedmiotem działalności BŻ, w tym m.in. działalnością edukacyjną i informacyjną dotyczącą problematyki głodu i niedożywienia oraz promującą postawy przeciwdziałania marnotrawstwu żywności (§ 9 pkt 6 Statutu). W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z dotacji otrzymanej na realizację umowy. Dokumenty potwierdzające poniesione wydatki (łącznie 13 dowodów księgowych na łączną kwotę 51 053,57 zł brutto) zawierały dane określone w art. 21 *uor* oraz postanowieniach umowy. Przy realizacji zadania przestrzegano postanowień umowy (m.in. zakresu realizacji zadania i terminów jego realizacji – wynikających z postanowień Aneksu nr 1, a także postanowień dotyczących sprawozdawczości – przedłożenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego, zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 18 ust. 4 *udpp*, zgodnego z umową oraz wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w *sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań*). Uzyskany został określony umową (Aneks nr 1) efekt w postaci przeprowadzenia webinaru podczas którego m.in. poszerzono zainteresowanie tematem „food waste” pośród odbiorców wydarzenia. W ramach realizacji zadania przeprowadzona została także diagnoza problemu marnowania żywności w wybranych placówkach edukacyjnych i komercyjnych, przy której wskazano błędy i zasygnalizowano możliwe rozwiązania problemu, i której wyniki prezentowano podczas webinarium. Wydatki ponoszone były zgodnie z terminem realizacji zadania określonym w umowie. Umowa nie określała szczegółowo trybu lub procedury dokonywania wydatków, a BŻ nie był zamawiającym w rozumieniu art. 3 *pzp*, zobowiązany do stosowania przy udzielaniu zamówień przepisów tej ustawy. Zadanie nie było realizowane przy udziale podwykonawców. BŻ wskazał rachunek bankowy, na który będą przekazywane środki dotacji, który był utrzymywany na dzień prowadzenia badania kontrolnego, tj. 11 maja 2021 r. Realizacja zadania nie była objęta kontrolą przeprowadzoną przez dotującego. Województwo Dolnośląskie nie zatwierdziło na piśmie sprawozdania z wykonania zadania i rozliczenia dotacji.

W przypadku powyższej umowy NIK wskazuje na stan problematyczny związany z aneksowaniem postanowień umowy już po faktycznym zrealizowaniu zadania w formie webinarium (w dniu 4 listopada 2020 r.), co uwzględniały postanowienia Aneksu nr 1, zawartego 3 grudnia 2020 r. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że w trakcie realizacji, w związku ze stanem epidemii COVID-19, wprowadzone zostały ograniczenia dotyczące zakazu zgromadzeń, w tym organizacji konferencji w pomieszczeniach zamkniętych. W tym czasie część działań już została podjęta – w tym badania dotyczące skali marnowania żywności oraz działania promocyjne. BŻ nie chciał przerywać zadania, natomiast przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego wyrazili aprobatę propozycji

przeniesienia konferencji do Internetu¹⁴. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił ponadto, że wszelkie uzgodnienia odbywały się drogą elektroniczną, a osoby podpisujące ofertę były objęte obowiązkową izolacją w związku z zachorowaniem na COVID-19, co uniemożliwiało wcześniejsze złożenie dokumentów.

NIK wskazuje przy tym, że działanie polegające na aneksowaniu postanowień umowy po realizacji przedsięwzięcia i dostosowywanie jej w ten sposób do faktycznego przebiegu realizacji zadania, nawet w szczególnych okolicznościach, mogą mieć negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w przyszłości, niosąc ryzyko odmowy walidowania postanowień umowy przez dotującego, choćby odbyły się w tym zakresie stosowne uzgodnienia i konsultacje.

(akta kontroli: T. I str. 169, 171-172, 192-209, 360-454)

ad. e)

Umowa nr 1/POPŻ/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. zawarta została pomiędzy Federacją a BŻ. Przedmiotem umowy była realizacja i dofinansowanie projektu z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz z tytułu środków towarzyszących w ramach POPŻ 2014-2020 Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym realizowanego w Podprogramie 2019. Postanowienia dotyczące środków i działań towarzyszących zawierał § 14 ww. umowy. Umowa aneksowana była czterokrotnie, tj. w dniu 6 marca 2020 r. (Aneks nr 1), w dniu 11 maja 2020 r. (Aneks nr 2), w dniu 26 sierpnia 2020 r. (Aneks nr 3) oraz w dniu 6 października 2020 r. (Aneks nr 4). Wartość finansowania z tytułu środków towarzyszących określona została ostatecznie w Aneksie nr 4 na kwotę 431 535,28 zł. Aneksy nr 2 i 3 zawierały istotne postanowienia odnoszące się do realizacji działań towarzyszących, stanowiące odpowiednio, że: „w okresie zagrożenia epidemicznego w celu minimalizacji ryzyka zakażenia, zaleca się zawieszenie realizacji działań towarzyszących oraz wszelkich kontroli i wizyt monitorujących w siedzibach organizacji partnerskich” (Aneks nr 2), a następnie, że: „w czasie epidemii COVID-19 dopuszcza się prowadzenie działań w ramach środków towarzyszących w sposób zdalny z wykorzystaniem wszelkich dostępnych narzędzi komunikacji elektronicznej lub telefonicznie, świadczonych w sposób indywidualny lub grupowy. Możliwe jest również realizowanie działań poprzez udostępnienie różnego rodzaju publikacji, materiałów elektronicznych lub drukowanych skierowanych bezpośrednio do odbiorców. Działania towarzyszące realizowane stacjonarnie muszą być prowadzone z zachowaniem środków bezpieczeństwa zgodnych z aktualnymi zaleceniami właściwych służb” (Aneks nr 3).

We wniosku weryfikującym spełnianie kryteriów uczestnictwa w programie, sporządzonym przez BŻ w dniu 21 czerwca 2019 r., stanowiącym postawę podpisania ww. umowy, BŻ zadeklarował planowaną liczbę warsztatów w ramach dofinansowywanych środków towarzyszących (wskaźnik produktu) na liczbę 330 warsztatów ogółem, w tym: dietetyczno-żywnościowych – 80, kulinarnych – 130 oraz edukacji ekonomicznej – 120. Planowana liczba osób do objęcia wsparciem w ramach dofinansowywanych środków towarzyszących (wskaźnik rezultatu) wynosiła 4 000 osób, w tym uczestników warsztatów: dietetyczno-żywnościowych – 1 000, kulinarnych – 1 600 oraz edukacji ekonomicznej – 1 400. Realizacja wskaźnika produktu wyniosła 110,61%, a wskaźnika rezultatu 106,33%. Zrealizowano łącznie 365 warsztatów, w tym: 99 dietetyczno-żywnościowych, 130 kulinarnych oraz 136 edukacji ekonomicznej. Liczba osób, która wzięła w nich udział wyniosła odpowiednio: 1 066, 1 599, 1 588, tj. łącznie 4 254 osoby. Wydatki związane z realizacją ww. działań przez BŻ wyniosły łącznie: 205 911,92 zł. Wydatki te dotyczyły wynagrodzeń prowadzących warsztaty. Dokumenty potwierdzające

¹⁴ Korespondencja elektroniczna prowadzona w dniu 12 października 2020 r.

poniesione wydatki (na podstawie próby stanowiącej 35% wydatków poniesionych na działania towarzyszące realizowane przez BŻ: łącznie 5 dowodów księgowych na łączną kwotę 72 262,08 zł brutto) zawierały dane określone w art. 21 *uor*.

BŻ na mocy ww. umowy zobowiązany m.in. był do przestrzegania zasad udzielania zamówień przy wyborze zewnętrznego podmiotu realizującego działania towarzyszące, opisanych w załączniku nr 14 do umowy (przeprowadzenie rozeznania rynku lub wykorzystanie tzw. zasady konkurencyjności). BŻ nie realizował działań towarzyszących za pośrednictwem zewnętrznego wykonawcy.

BŻ wywiązywał się z prowadzenia na rzecz Federacji sprawozdawczości dotyczącej działań towarzyszących, za pośrednictwem narzędzia informatycznego (sprawozdawczość prowadzona w formie elektronicznej w tzw. chmurze).

BŻ wskazał w umowie rachunek bankowy, na który przekazywane były kwoty płatności (w tym z tytułu środków towarzyszących), który był utrzymywany na dzień prowadzenia badania, tj. 31 maja 2021 r.

(akta kontroli: T. II str. 265, 267, 278-369, 401-402)

Ponadto BŻ w zakresie realizacji Podprogramu 2019 zawarł także umowę z organizacją partnerską lokalną, tj. ze stowarzyszeniem z siedzibą w Sycowie (umowa nr 63/POPŻ/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., aneksowana trzykrotnie w dniach: 11 marca 2020 r., 11 maja 2020 r. oraz 26 sierpnia 2020 r.), której elementem było również prowadzenie działań towarzyszących przez tę organizację pod nadzorem BŻ. Ze sprawozdania złożonego przez organizację wynikało, że działania te¹⁵ były prowadzone w marcu 2020 r. (koszty związane z tymi działaniami wyniosły 4 300,00 zł), natomiast w późniejszym okresie zaprzestano ich prowadzenia, w związku z wytycznymi Instytucji Zarządzającej POPŻ wskazującymi, że działania towarzyszące w okresie zagrożenia epidemiologicznego zostały zawieszono. Stowarzyszeniu BŻ przekazał kwotę 9 965,22 zł, zgodnie z postanowieniami pkt 7.5 ww. umowy, stanowiącego o przekazywaniu ryczałtowego dofinansowania z tytułu realizacji kosztów środków towarzyszących w wysokości 5% wartości artykułów spożywczych przekazywanych do organizacji partnerskiej lokalnej w danym miesiącu. Stowarzyszenie odebrało w trzech transzach żywność o wartości 199 304,49 zł. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że postanowienia umowy, wynikające z wytycznych do Podprogramu 2019, nie przewidywały zmiany w sposobie przekazywania środków w związku z zagrożeniem realizacji działań z uwagi na pandemię COVID-19, a przekazanie środków finansowych stowarzyszeniu było realizowaniem postanowień umowy i nie mogło nie zostać wykonane.

(akta kontroli: T. II str. 265-277, 370-400)

Realizacja zadań w zakresie działań towarzyszących przez BŻ w ramach Podprogramu 2019 była objęta kontrolą KOWR (Oddziału Terenowego we Wrocławiu) przeprowadzoną od 14 stycznia 2021 r. do 29 stycznia 2021 r. Kontrolą objęto okres od 17 września 2019 r. do 14 stycznia 2021 r., tj. cały okres realizacji zadania przez BŻ. Po kontroli sporządzono „Raport z kontroli standardów środków towarzyszących w OPR”, podpisany w dniu 29 stycznia 2021 r. W ślad za tym raportem KOWR sporządził adresowaną do Federacji informację pokontrolną, w której nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń/rekomendacji pokontrolnych.

Ponadto BŻ kontrolowany był przez KOWR (Oddział Terenowy we Wrocławiu) w zakresie realizacji Podprogramu 2019 w zakresie realizacji standardów

¹⁵ Pierwszy cykl warsztatów w ramach działań towarzyszących, w tym warsztaty edukacji ekonomicznej oraz warsztaty kulinarne i żywieniowe.

administrowania, transportu i magazynowania. Kontrola przeprowadzona została dniami 25-28 sierpnia 2020 r. oraz objęto nią okres od 18 grudnia 2019 r. do 25 sierpnia 2020 r. Po kontroli sporządzono „Raport z kontroli standardów administrowania, transportu i magazynowania w OPR” podpisany w dniu 28 sierpnia 2020 r. W ślad za tym raportem KOWR sporządził adresowaną do Federacji informację pokontrolną, w której nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydano jednak zalecenia pokontrolne dotyczące przestrzegania w kolejnych podprogramach tzw. „zasady n+...”, prowadząc bieżącą i równomierną dystrybucję żywności, w szczególności artykułów spożywczych, których termin przydatności do spożycia jest najkrótszy oraz posiadania dokumentów potwierdzających zamówienie usługi transportowej u zewnętrznych wykonawców dostarczających artykuły spożywcze do organizacji partnerskich lokalnych. Federacja, opierając się na wyjaśnieniach BŻ, poinformowała elektronicznie KOWR o zmianie wytycznych, zgodnie z którymi organizacje partnerskie regionalne oraz organizacje partnerskie lokalne nie są zobowiązane do przestrzegania „zasady n+...” w okresie epidemicznym oraz o tym, że BŻ korzystał z usług transportowych na podstawie miesięcznych zamówień transportowych.

Ponadto w kontrolowanym okresie BŻ kontrolowany był przez KOWR (Oddział Terenowy we Wrocławiu) w zakresie realizacji umowy dotyczącej Podprogramu 2018¹⁶ w zakresie realizacji standardów środków towarzyszących. Kontrola przeprowadzona została dniami od 13 do 17 czerwca 2019 r. oraz w dniu 28 czerwca 2019 r. Objęto nią realizację Podprogramu 2018 od 27 września 2018 r. do 13 czerwca 2019 r. Po kontroli sporządzono „Raport z kontroli standardów środków towarzyszących w OPR”, podpisany w dniu 28 sierpnia 2020 r. W ślad za tym raportem KOWR sporządził adresowaną do Federacji informację pokontrolną, w której nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydano jednak zalecenia pokontrolne dotyczące poinformowania KOWR przez Federację o wynikach przeprowadzonego przez BŻ nadzoru nad organizacją partnerską lokalną oraz przyczynach niewywiązywania się z obowiązku przekazywania do organizacji partnerskiej lokalnej środków finansowych z tytułu środków towarzyszących w terminach wynikających z § 15 ust. 10 pkt 3 umowy i nieprzeprowadzenia nadzoru nad 10% organizacji partnerskich lokalnych. Federacja, opierając się na wyjaśnieniach BŻ poinformowała KOWR o przeprowadzeniu monitoringu organizacji partnerskiej lokalnej przez BŻ po przeprowadzonej kontroli (w dniu 30 lipca 2019 r.), wskazując, że stowarzyszenie z siedzibą w Sycowie było jedyną organizacją partnerską lokalną, której zlecono realizację działań towarzyszących. Ponadto wyjaśniono, że BŻ przekazywał do organizacji partnerskiej lokalnej środki finansowe zgodnie z zasadami wynikającymi z wytycznych Instytucji Zarządzającej, tj. w ślad za przekazywaną żywnością, a co za tym idzie w miesiącach, w których nie przekazywano żywności, nie przekazywano środków finansowych w ramach środków towarzyszących. W raporcie z kolejnej kontroli standardów środków towarzyszących w ramach Podprogramu 2019, opisanym wyżej, kontrolerzy KOWR stwierdzili wdrożenie zaleceń pokontrolnych, nie formułując uwag.

(akta kontroli: T. I str. 2, 130-166, 210, 217-227)

5. Prezes Zarządu BŻ dotychczasową współpracę z podmiotami udzielającymi wsparcia oceniał pozytywnie. Wskazano, że spotykano się ze zrozumieniem zarówno instytucji, jak i osób będących przedstawicielami instytucji przy realizacji zleconych zadań. W ocenie Prezesa Zarządu BŻ, szczególnie warte podkreślenia było elastyczne podejście w sytuacji pandemii COVID-19, kiedy wiele zadań musiało zostać zmodyfikowanych, a dzięki temu realizowanych. W ocenie BŻ aplikowanie

¹⁶ Nieobjętej szczegółowym badaniem NIK w zakresie niniejszej kontroli.

o dotacje na zadania publiczne generalnie nie jest skomplikowane i nie charakteryzuje się zbyt dużym stopniem formalności, niemniej Prezes Zarządu BŻ wskazał na trudności polegające na: [1] konieczności uzupełniania dokumentacji nieuwzględnionej w umowach; [2] błędach w działaniu generatorów wniosków i sprawozdawczości; [3] niejednorodności procedur w zależności od instytucji ogłaszającej konkurs; [4] wymaganii załączników, które w ocenie BŻ nie są niezbędne (np. ogólnodostępny wyciąg z KRS); [5] trwających nawet kilka miesięcy procesach rozstrzygnięcia wniosków; [6] ogłaszaniu konkursów na początku roku (np. po zatwierdzeniu budżetów przez samorzady), co oznacza możliwość finansowania działań np. dopiero od marca/kwietnia, co w przypadku organizacji działającej w sposób ciągły (nie akcyjny) i zatrudnianiu pracowników może oznaczać brak źródeł finansowania na I kwartał roku; [7] wdrażaniu konkursów rozstrzygniętych w połowie roku, ale z możliwością realizowania działań od stycznia (przy jednoczesnym przekazywaniu środków w drugiej połowie roku), co powoduje dużą niepewność, bieżący brak środków i przede wszystkim ryzyko nieuzyskania grantu.

Jako dobre praktyki Prezes Zarządu BŻ wskazał inicjatywy konkursów wieloletnich (np. zadanie zlecane przez Gminę Wrocław na prowadzenie magazynu żywności), zapewniających stabilność finansowania dla podmiotów, których działania realizowane są w trybie ciągłym, gdy podejście projektowe przy takich działaniach dyskwalifikuje całkowicie możliwość realizacji ciągłej, w układzie działań powtarzalnych. Ponadto wskazał także na dobrą praktykę w kierunku rozliczania zadań poprzez rezultaty i zwięzłość sprawozdań przy odejściu od nadmiaru załączników.

Identyfikowane przez Prezesa Zarządu BŻ bariery w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności to: [1] braki w infrastrukturze i koszty fizycznej obsługi odzysku i redystrybuowania żywności (niedostatek konkursów na działania w kwestii infrastruktury, związane z logistyką). Jako konkretne wsparcie w tej materii wskazano jednak wsparcie dla banków żywności w zakresie środków inwestycyjnych pochodzących z NFOŚiGW, dzięki którym możliwe jest zakupienie specjalistycznego wyposażenia i inwestycje w niezbędną bazę lokalową, bez czego odzysk żywności były niemożliwe; [2] niedostatki w programach edukacyjnych uruchamianych na poziomie ogólnopolskim, ale również lokalnym i samorządowym (z którymi dotrzeć można do konsumenta ostatecznego, a także skierowanych do realnych praktyków odzysku i redystrybucji żywności); [3] wielkość, długość i czasochłonność ścieżki obrotu dokumentami papierowymi związanymi z przekazaniem żywności (koszty, dyspozycyjność lub jej brak po stronie sieci handlowych do wdrożenia obrotu danymi elektronicznymi – obecny stan nie daje pełnej kontroli nad potencjalnymi błędami w księgowaniu pomiędzy stronami, z uwagi na trudność w weryfikacji wielkości transferu); [4] jakość żywności (z uwagi na praktykę, brak wiedzy wynikający z braku szkoleń wewnętrznych darczyńców, ekonomiczną racjonalizację oraz postanowienia *upmż* coraz bardziej skracają się terminy ważności wycofywanych produktów oraz spada ich jakość, przy czym termin przydatności i jakość produktów musi uwzględniać czas na odbiór dystrybucję i konsumpcję ostateczną). Część placówek przekazuje również ubogą asortymentowo żywność (np. tylko pieczywo i warzywa), przez co nie każdy podmiot ma możliwość i chęć dystrybucji wąskich żywieniowo asortymentów; [5] niepokrywanie się sieci placówek handlowych z potencjalnymi obszarami aktywności podmiotów pozarządowych dystrybuujących żywność (przez co nie każdy podmiot, szczególnie w perspektywie wejścia w życie postanowień *upmż*, dotyczących mniejszych placówek handlowych, będzie mógł być objęty odbiorem); [6] niestabilność odbiorów żywności (w niektórych placówkach/sieciach handlowych występują duże wahania transferów żywności, co powoduje rozchwianie systemu. Problemem są też placówki które przekazują bardzo mały wolumen żywności przez

co wsparcie żywnością jest symboliczne i często nieuzasadnione ekonomicznie); [7] niedostatki w wyposażeniu sieci organizacji odbierających żywność w zakresie transportu i przechowywania (pomimo starań organizacji i BŻ nie wszystkie organizacje pozarządowe odbierające żywność posiadają odpowiednie możliwości i zaplecze techniczne takie jak np.: samochody, pojemniki, lodówki, zamrażarki, pomieszczenie itp.); [8] zwiększający się wolumen redystrybucji żywności stanowiący wzrost kosztów operacyjnych, w tym w szczególności w zakresie zasobów ludzkich, których nie sposób w pełni uzupełnić wolontariatem, przy ilości pracy i jej specjalizacji.

(akta kontroli: T. I str. 3, 210-212)

6. BŻ złożył do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska pisemne roczne sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za rok 2020, o którym mowa w art. 7 ust. 2 *upmż*. Sprawozdanie zostało nadane pocztą w dniu 29 marca 2021 r., tj. w terminie o którym mowa w ww. przepisie (do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie). Sprawozdanie to zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Ulicznego z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie wzoru informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności oraz wzoru sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności¹⁷.

(akta kontroli: T. I str. 3, 118-121, 214)

Umowy, o których mowa w art. 3 *upmż* BŻ zawarł bezpośrednio z 12 podmiotami, w tym z jednym w 2019 r. oraz 11 w 2020 r. W imieniu BŻ (a także innych Banków Żywności) umowy takie zawierała również Federacja. Było to siedem umów z siedmioma podmiotami zawartych w 2020 r. i jedna umowa z jednym podmiotem zawarta w 2021 r.¹⁸.

W umowach zawieranych bezpośrednio ustalono, że darczyńca będzie partycypował w kosztach transportu i dystrybucji żywności według schematu 100 zł miesięcznie za jedną lokalizację objętą odbiorem żywności przez BŻ w danym miesiącu. Poza jednym sprzedawcą, ze względu na brak odbiorów żywności, większość sprzedawców takiej opłaty nie ponosiła, natomiast jeden ww. sprzedawca przekazał na rzecz BŻ 800,00 zł w 2020 r. oraz 300,00 zł w I kwartale 2021 r. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że sprzedawcy lokalni, z którymi umowy zostały zawarte bezpośrednio przez BŻ to w większości lokalne super i hipermarkety, działające jako pojedynczy sklep lub w ramach lokalnej mini-sieci. Praktyką w takich podmiotach jest wysoka dbałość o efektywność finansową i zarządzanie zasobami w taki sposób, aby nie generować strat lub zmniejszać je do minimum. Stałe praktyki stosowane w tego typu placówkach to ścisła współpraca sklepu z hurtownią lub przedstawicielem handlowym producenta i wymiana towarów, które nie rotują lub którym kończy się termin przydatności do spożycia. Ponadto często pracownicy ponoszą odpowiedzialność materialną za powierzone mienie, w tym straty przekraczające ustalony, dopuszczalny poziom.

Kwestia partycypacji w kosztach transportu i dystrybucji żywności w umowach zawartych przez Federację była zróżnicowana: [1] 80 zł miesięcznie za jedną lokalizację, z której nastąpił faktyczny odbiór żywności przez BŻ w danym miesiącu; [2] 100 zł za każdą z lokalizacji w danym miesiącu, z której odebrano żywność; [3] 5 zł netto za każdy zrealizowany z danej lokalizacji odbiór; [4] i [5] 100 zł netto miesięcznie za jedną lokalizację objętą odbiorem żywności w danym miesiącu;

¹⁷ Dz.U. poz. 500.

¹⁸ Umowy zawarte po wejściu w życie *upmż*.

[6] na podstawie wykazu sklepów: 23,09 zł brutto za obsługę jednego sklepu przy liczbie trzech do sześciu odbiorów w tygodniu oraz 11,54 zł brutto za obsługę jednego sklepu przy liczbie jednego do dwóch odbiorów w tygodniu (sklepy objęte współpracą w pierwszej kolejności) oraz 25 zł brutto za jeden sklep za każdy miesiąc od czasu uruchomienia odbiorów (sklepy objęte współpracą w dalszej kolejności); [7] 60 zł miesięcznie za jedną lokalizację objętą odbiorem żywności w danym miesiącu; [8] 3,50 zł za każdy odbiór żywności z lokalizacji objętej umową (przy czym nie więcej niż jeden raz dziennie i maksymalnie 100 zł miesięcznie za jedną lokalizację objętą odbiorem żywności w danym miesiącu). Wyłącznie jeden z podmiotów rozliczył z BŻ koszty transportu i dystrybucji żywności w kwocie 13 782,79 zł w 2020 r.¹⁹.

(akta kontroli: T. I str. 3, 214-215, 229-230)

W 2019 r. BŻ otrzymał żywność z siedmiu sieci handlowych (z 82 lokalizacji tych sieci) o łącznej masie 1 028 932,43 kg, a żywność ta w tożsamej masie trafiła do 47 organizacji pożytku publicznego. W 2020 r. BŻ otrzymał żywność z siedmiu sieci handlowych (ze 111 lokalizacji) o łącznej masie 1 113 159,29 kg, a żywność ta w tożsamej masie trafiła do 53 organizacji pożytku publicznego. W I kwartale 2021 r. BŻ otrzymał z siedmiu sieci handlowych (96 lokalizacji) żywność o łącznej masie 194 362,31 kg, która trafiła do 51 organizacji pożytku publicznego²⁰.

(akta kontroli: T. I str. 3, 118-119, 122-125, 215)

Kampanie edukacyjno-informacyjne w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością prowadzono z pięcioma podmiotami, z którymi BŻ zawarł bezpośrednie ww. umowy oraz ośmioma podmiotami, z którymi ww. umowy zostały zawarte w imieniu BŻ przez Federację.

(akta kontroli: T. I str. 3, 215, 228)

Oplaty za marnowanie żywności na rzecz BŻ za 2020 r.²¹ poniósł jeden podmiot spośród podmiotów, z którymi BŻ zawarł umowę bezpośrednio (w wysokości 575,70 zł) oraz dwa podmioty, z którymi umowę w imieniu BŻ zawarła Federacja (w wysokości 77 544,96 zł, odpowiednio: 69 873,14 zł oraz 7 671,82 zł).

(akta kontroli: T. I str. 3, 216, 230)

Oceniając wpływ rozwiązań przyjętych w *upmż*, w tym w kontekście rozszerzenia działalności i wpływu na koszty funkcjonowania, Prezes Zarządu BŻ wskazał, że ustawa wspomaga odzysk i redystrybucję żywności, w szczególności wpływając na uporządkowanie systemowe relacji ze sprzedawcami i wzmocniła pozycję organizacji pozarządowych względem jednostek handlu detalicznego i hurtowego. Dzięki *upmż* do współpracy w zakresie odzysku żywności zaczęły zgłaszać się placówki handlowe, szczególnie sieciowe, które przed wejściem w życie ustawy nie miały woli kooperacji w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Głównym problemem w okresie wejścia w życie przepisów *upmż* w świetle wieloletniej praktyki odzysku żywności przez BŻ jest, w ocenie Prezesa Zarządu BŻ, niekompletność i nieprecyzyjność postanowień ustawy oraz brak gwarantowania środków na obsługę, koordynację i odzysk żywności. Doświadczenie BŻ po ponad roku funkcjonowania ustawy w obrocie prawnym wskazuje, w ocenie Prezesa Zarządu BŻ, na konieczność, jej przeglądu i dokonanie niezbędnych korekt urealnających i usprawniających jej założenia. Pośród aspektów pozytywnych wskazano na:

¹⁹ Na podstawie umów zawartych po wejściu w życie *upmż*. Według stanu na koniec I kwartału 2021 r.

²⁰ Dane (w tym raportowane w sprawozdawczości od 2021 r. – art. 7 ust. 2 *upmż*) odnośnie do żywności otrzymanej także na podstawie umów zawartych przed wejściem w życie *upmż*, tj. nie tylko umów zawartych na podstawie art. 3 *upmż*.

²¹ Według stanu na koniec I kwartału 2021 r.

[1] podniesienie świadomości problematyki marnowania żywności wśród klientów; [2] podniesienie tej świadomości wśród pracowników placówek handlowych; [3] usystematyzowanie i upodmiotowienie relacji z placówkami handlowymi; [4] wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych w relacji odbioru ze sklepów z pozycji „petenta” na „partnera”; [5] wpływ i możliwość współprowadzenia edukacji w przestrzeni publicznej. Wśród aspektów negatywnych wskazano: [1] znikomy odbiór od sprzedawców hurtowych; [2] znaczący wzrost udziału obsługi administracyjnej przy zróżnicowanym podejściu sieci handlowych do przekazywania danych zbiorczych lub danych bieżących, drogą elektroniczną; [3] trudności komunikacyjne w relacji z częścią placówek handlowych.

Jako istotne elementy warte rozważenia przy potencjalnej nowelizacji *upmż* Prezes Zarządu BŻ wskazał na konieczność: [1] objęcia regulacjami ustawowymi działalności producentów żywności, jako ogniwa łańcucha obrotu żywnością; [2] doprecyzowania definicji „marnowania żywności”²² oraz „sprzedawcy żywności”²³; [3] uzupełnienia o wprowadzenie dla producentów i sprzedawców zasady pierwszeństwa przekazywania żywności dla organizacji pozarządowych na cel żywienia człowieka, a dopiero w kolejnym wyborze na cele inne niż żywieniowe (np. zwierzęta, biogaz itp.); [4] stworzenie ustawowej możliwości przekazywania żywności pełnowartościowej z wadami w zakresie znakowania towarów, przy zachowaniu właściwej informacji w tym względzie; [5] uwzględnienie i doprecyzowanie objęcia przepisami ustawy każdego punktu sprzedaży przedsiębiorcy (a nie przedsiębiorcy jako podmiotu całościowego), co implikuje pojęcie kary za niepodpisanie umowy dotyczącej każdego z punktów; [6] wprowadzenie postanowień zabezpieczających jednolite, ściśle określone i równe dla wszystkich stron finansowanie kosztów odbiorów, niebędące ustalone w drodze negocjacji, która często prowadzi do unikania tego kosztu²⁴; [7] podniesienie wysokości opłaty za zmarnowaną żywność²⁵; [8] wprowadzenie postanowień obligujących właściwego ministra do ewaluacji funkcjonowania ustawy; [9] doprecyzowanie i uproszczenie zasad sprawozdawczości i wydatkowania środków²⁶.

(akta kontroli: T. I str. 3, 212-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zmiana statutu dokonana na podstawie Uchwały Nr 3 Walnego Zebrania BŻ z dnia 30 czerwca 2019 r. podjętej w sprawie zmiany statutu nie została zgłoszona do sądu rejestrowego, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*²⁷, przez co nie wywołała żadnych skutków prawnych. Wpis ma bowiem charakter konstytutywny, a nie jedynie deklaracyjny. Oznacza to, że uchwała o zmianie statutu wywiera skutki prawne

²² Definicja mocno akcentuje krótki termin przydatności i wady żywności, jako główną determinantę, co w praktyce powoduje przekazywanie organizacjom pozarządowym żywności o wątpliwej jakości handlowej bądź też na zbyt krótko przed upływem daty minimalnej trwałości albo terminu przydatności do spożycia by żywność mogła być dostarczona do odbiorców końcowych.

²³ Budzi wątpliwości czy rzeczywiście obejmuje jednostki sprzedaży handlu hurtowego w związku z określeniem powierzchni sprzedaży w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁴ Opłata niższa niż opłata za nieprzekazywanie żywności, co stymulowałoby ekonomicznie sprzedawców i producentów do współpracy.

²⁵ Wzmocnienie intencji przekazania żywności. Wysokość opłaty powinna być wyższa od opłaty za dystrybucję by wzmocnić ekonomiczny interes przekazywania nad utylizacją. Doprecyzowania wymaga również katalog wydatków do odliczenia od tej opłaty, przy istniejącej możliwości dowolnej kwalifikacji kosztów, w tym ponoszonych w ramach standardowej działalności placówki, przez co wysokość opłaty jest uszczuplona. Propozycja stałej wielkości opłaty.

²⁶ Obecnie nie dość precyzyjne przy stosunkowo wąskim wachlarzu przedmiotowym działań pożytku publicznego.

²⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

nie od chwili jej podjęcia, lecz od daty dokonania wpisu zmiany statutu do Krajowego Rejestru Sądowego. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że zmiana statutu zostanie zgłoszona do sądu rejestrowego.

(akta kontroli: T. I str. 15-29, 169, 172)

2. Wydatek dotyczący umowy nr D/BPK/19A/135/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r. zawartej pomiędzy Gminą Wrocław a BŻ, opisany w uproszczonym sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego w części III. zestawienie wydatków, w pozycji 4., poniesiony w rzeczywistej kwocie 2 900,57 zł, w tym z dotacji 1 800,00 zł, poniesiony został w dniu 31 października 2019 r., podczas gdy termin realizacji zadania przypadał na 15 października 2019 r., co było niezgodne z § 10 ust. 1 umowy²⁸. Opóźnienie wyniosło 16 dni. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że wydatek ten został dokonany po terminie w wyniku omyłki oraz wskazał, że dotacja w tym zakresie zostanie zwrócona wraz z odsetkami.

(akta kontroli: T. I str. 168, 171, 341-346, 350-359)

3. Uproszczone sprawozdanie z realizacji zadania publicznego, dotyczącego umowy nr D/BPK/19A/135/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r., zawartej pomiędzy Gminą Wrocław a BŻ, złożone zostało po terminie wynikającym z postanowień umowy, tj. 19 listopada 2019 r., podczas gdy termin na złożenie sprawozdania przypadał w dniu 14 listopada 2019 r. (§ 9 ust. 3 w zw. z § 2 ust. 1 umowy). Opóźnienie wyniosło pięć dni. Prezes Zarządu BŻ wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem.

(akta kontroli: T. I str. 168, 171, 350-359)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Dokonanie zgłoszenia zmiany statutu BŻ do sądu rejestrowego.
2. Poinformowanie Gminy Wrocław o nieprawidłowości związanej z rozliczeniem przez BŻ umowy dotacji nr D/BPK/19A/135/2019 z dnia 19 sierpnia 2019 r., celem doprowadzenia do jej ostatecznego rozliczenia, zgodnego z warunkami rzeczowej umowy.

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 we Wrocławiu. 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.

²⁸ Stosownie do § 10 ust. 1 umowy, środki finansowe z dotacji zleceniobiorca obowiązany był wykorzystać nie później niż do dnia realizacji zadania publicznego, tj. do 15 października 2019 r.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, czerwca 2021 r.

Kontroler
Grzegorz Fikus
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis