



LPO.430.005.2021
Nr ewid. 138/2021/P/21/085/LPO

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE MARNOWANIU ŻYWNOŚCI

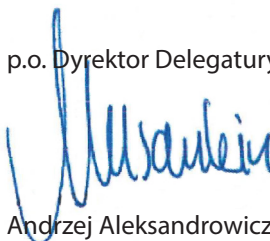
DELEGATURA W POZNANIU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Przeciwdziałanie marnowaniu żywności

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu



Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:

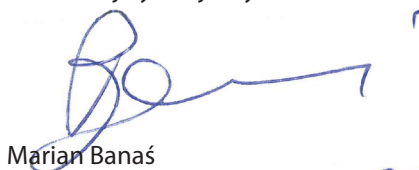
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 27.10.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	12
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Realizacja przez banki żywności zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności	21
5.2. Realizacja zadań związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności	30
6. ZAŁĄCZNIKI	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	38
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	50
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Bank żywności <i>lub BŻ</i>	Organizacja pozarządowa oraz podmiot, o których mowa w art. 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego ¹ , których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu marnowania żywności.
Federacja	Federacja Polskich Banków Żywności, zrzeszająca 31 banków żywności z terenu całego kraju.
Główny Inspektor <i>lub GIOŚ</i>	Główny Inspektor Ochrony Środowiska, centralny organ administracji rządowej, o którym mowa w art. 3 pkt 1 uioś.
Inspekcja	Inspekcja Ochrony Środowiska, powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, o której mowa w przepisach uioś.
Marnowanie żywności	Wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady (art. 2 pkt 1 upmż).
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 i następnych ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
Postępowanie egzekucyjne <i>lub pea</i>	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).
Sprzedawca żywności	Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m ² (w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie upmż – 400 m ²), w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 pkt 3 w zw. z art. 17 upmż).
Ustawa o działalności pożytku publicznego <i>lub udpp</i>	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
Ustawa o finansach <i>lub ufp</i>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
Ustawa o Inspekcji <i>lub uioś</i>	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070).
Ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, ustawa <i>lub upmż</i>	Ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645).
Ustawa o rachunkowości <i>lub uor</i>	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

¹ Pełne nazwy przywoływanych w Informacji aktów prawnych oraz przypisane im skróty i numery dziennika promulgacyjnego wymieniono w punkcie 6.3. „Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności”.

**Wojewódzki
inspektor lub WIOŚ**

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, organ rządowej administracji zespolonej w województwie, o którym mowa w art. 3 pkt 2 uioś.

Żywność

Środki spożywcze w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002² – jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać (art. 2 pkt 4 upmż).

² Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (UE L Nr 31, str. 31, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy istniejący system ograniczenia marnowania żywności funkcjonuje skutecznie i prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w bankach żywności, realizując zadania finansowane ze środków publicznych, mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności, wywiązywano się z nałożonych obowiązków, a finansowane zadania zostały zrealizowane i osiągnięto planowane efekty?
2. Czy przyjęte regulacje prawne i rozwiązania organizacyjne umożliwiły stworzenie skutecznego systemu monitorowania działań na rzecz zapobiegania marnowaniu żywności?

Jednostki kontrolowane

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

11 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

Federacja Polskich Banków Żywności w Warszawie

10 banków żywności

Okres objęty kontrolą 2019–2021

(do dnia zakończenia czynności kontrolnych)³

Według raportu FAO⁴ z 2013 r. każdego roku na świecie marnuje się około 1/3 całkowitej ilości wytworzonej żywności, tj. około 1,3 mld ton, co pozwoliłoby wykarmić dwa mld ludzi⁵. Marnotrawienie żywności występuje na skalę, która uzasadnia uznanie tego zjawiska za problem globalny, znajdujący odzwierciedlenie w całym łańcuchu żywnościowym, albowiem straty pojawiają się na każdym jego etapie, tj. podczas produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności.

Wychodząc naprzeciw tej problematyce, 25 września 2015 r. podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku przyjęto Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Jej ważnym elementem jest 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Stanowią one mapę głównych wyzwań, przed jakimi stoi współczesny świat i stały się ważnym punktem odniesienia dla krajów, organizacji pozarządowych i biznesu. Ich znaczenie wynika między innymi z tego, że odnoszą się do wszystkich państw, zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się, a na możliwości ich realizacji warto patrzeć nie tylko z globalnego, ale też z krajowego punktu widzenia. Ograniczanie marnowania żywności jest najbardziej związane z realizacją celu 12 – *Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji*, a przede wszystkim celu szczegółowego nr 12.3, zgodnie z którym, do 2030 roku należy zmniejszyć o połowę globalną ilość marnowanej żywności per capita w sprzedaży detalicznej i konsumpcji oraz zmniejszyć straty żywnościowe w procesie produkcji i dystrybucji, w tym straty powstałe podczas zbiorów. Należy także podkreślić, że działania te mogą przyczynić się również do realizacji celu nr 2 ww. rezolucji – *Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo*, który zakłada m.in. wyeliminowanie do 2030 r. głodu i wszystkich form niedożywienia oraz zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywnej żywności w wystarczającej ilości.

Waga problematyki przeciwdziałania marnowaniu żywności została dostrzeżona także przez Parlament Europejski, który już 19 stycznia 2012 r., przyjął rezolucję *Jak uniknąć marnotrawienia żywności; strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE*⁶. W jej treści przywołano informacje, dane i prognozy z zakresu omawianej problematyki, obrazujące skalę zjawiska i jego skutki, także w odniesieniu do kwestii niedożywienia i głodu. Wskazano m.in., że w powszechnym ujęciu „marnotrawienie żywności” oznacza produkty spożywcze odrzucone poza łańcuch rolno-spożywczy ze względów gospodarczych, estetycznych lub z powodu zbliżającej się daty przydatności, które nadal jednak doskonale nadają się do spożycia i mogą być przeznaczone do konsumpcji przez ludzi. Z braku możliwego, alternatywnego sposobu wykorzystania przeznacza się je do likwidacji i utylizacji, co negatywnie rzutuje na środowisko, zwiększa

³ W przypadku GIOŚ i WIOŚ, w okresie od 29 lutego 2020 r., w zakresie przygotowań podjętych w celu realizacji zadania nałożonego na Inspekcję w art. 2 ust. 1 pkt 17d uioś w zw. z art. 13 upmż.

⁴ Ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

⁵ <http://www.fao.org/3/i3300e/i3300e00.htm>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52012IP0014>

koszty gospodarcze i zmniejsza dochody przedsiębiorstw. Przywołano także wyniki badania przeprowadzonego przez Komisję⁷, według którego 18% europejskich obywateli nie rozumie sformułowania „najlepiej spożyć przed”. Wskazuje to na potrzebę doprecyzowania oznaczeń dat na etykietach produktów spożywczych⁸, w celu zmniejszenia niepewności konsumentów co do zdatności tych produktów do spożycia. Sprzyjałoby to także rozpowszechnianiu wśród społeczeństwa dokładnych informacji, tak aby pomóc konsumentom przy dokonywaniu świadomych wyborów⁹.

W następstwie dostrzeżonych zagrożeń w obszarach marnowania żywności oraz niedożywienia, a także podjętych na ich podstawie zobowiązań, instytucje UE przystąpiły do tworzenia ram prawnych dla działań mających służyć ograniczaniu i zwalczaniu zjawiska marnowania żywności. W 2016 r. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęła konkluzje w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności, w których wskazała szereg inicjatyw mających je ograniczyć. Zaapelowała również do Państw Członkowskich i Komisji, aby m.in. skuteczniej monitorowały sytuację i zbierały dane w celu lepszego zrozumienia problemu, w przyszłym prawie UE skupiły się na zapobieganiu marnotrawstwu i stratom żywności i na większym użyciu biomasy, a także ułatwiły oddawanie niesprzedanej żywności organizacjom charytatywnym. W tym samym roku Komisja Europejska ustanowiła także Unijną Platformę ds. Strat i Marnotrawienia Żywności, której zadaniem jest wsparcie UE w realizacji jej celu zrównoważonego rozwoju, w tym pomoc w określeniu środków koniecznych do osiągnięcia ww. celu w dziedzinie marnowania żywności oraz umożliwienie wymiany najlepszych praktyk i osiągniętych wyników. Rezultatem prac tej Platformy są m.in. wytyczne dotyczące darowizn żywności z 25 października 2017 r.¹⁰ oraz wytyczne w sprawie stosowania jako paszy żywności, która nie jest już przeznaczona do spożycia przez ludzi z 16 kwietnia 2018 r.¹¹

Natomiast 11 grudnia 2019 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie europejskiego zielonego ładu¹². To nowa unijna strategia wzrostu, która zakłada cel osiągnięcia przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 roku. Komisja Europejska opublikowała w 2020 r. strategię „Farm To Fork” czyli „Od pola do stołu”, która zakłada przekształcenie unijnego systemu żywnościowego w bardziej zrównoważony i zdrowszy, a także przyjazny środowisku i odporny na kryzysy. Pierwszym z kluczowych zadań tej strategii jest ustalenie prawnie wiążących celów w zakresie ograniczenia marnotrawstwa żywności w całej UE do 2023 roku. Podstawą jego realizacji będą najnowsze dane od wszystkich państw członkowskich, które Komisja Europejska otrzyma do 2022 roku.

⁷ Consumer Empowerment in the EU – SEC(2011)0469.

⁸ Takich jak: „najlepiej spożyć przed”, „data przydatności”, „spożyć do”.

⁹ Przykładowo, że minimalna data ważności oznaczona jako „najlepiej spożyć przed” odnosi się do jakości, podczas gdy określenie „spożyć do” odnosi się do bezpieczeństwa.

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1025\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1025(01)&from=ES)

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018XC0416%2801%29>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/>

Polska również podejmuje działania w powyższym obszarze. Od 2013 roku funkcjonuje zwolnienie z VAT darowizn żywności dokonywanych przez jej dystrybutorów i producentów oraz możliwość wliczenia jej wartości w koszty. Po ponad trzech latach prac projektowych, 18 września 2019 r. weszła w życie ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności¹³. Adresem obowiązków nałożonych ustawą są wyłącznie podmioty prywatne z sektora dystrybucji, których udział w marnotrawieniu żywności – jak pokazują najnowsze badania – jest stosunkowo niewielki. Co więcej, ustawa pomija zupełnie kwestię przekazywania żywności, która nadal jest zdalna do spożycia po terminie minimalnej trwałości, a także na cele nieżywnościowe. Jest to jednak pierwszy istotny krok w polskim prawodawstwie w kierunku ograniczania marnowania żywności, który wpisuje się w opisane powyżej cele zrównoważonego rozwoju.

Od 24 marca 2021 roku, w ramach znowelizowanego rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych¹⁴, podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze mogą m.in. przekazywać żywność na cele społeczne po upływie daty minimalnej trwałości tj. żywności trwałej, która wciąż może być zdalna i bezpieczna do spożycia. Rozporządzenie obowiązuje we wszystkich krajach wspólnoty, również w Polsce, lecz rodzi konieczność zmiany ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁵ której niektóre przepisy w obecnej formie stoją w sprzeczności z unijną regulacją.

Marnowanie żywności jest problemem wielopłaszczyznowym: ekonomicznym, ekologicznym i etycznym. Wyrzucając jedzenie, marnuje się surowce potrzebne do jego wyprodukowania: wodę, glebę, godziny pracy, energię i inne. Przykładowo do wyprodukowania bochenka chleba trzeba zużyć 462 litry wody, jednego litra soku pomarańczowego – 50 litrów, a jednego kilograma wołowiny, wieprzowiny, mięsa drobiowego odpowiednio: 14 500, 5990 i 4330 litrów wody. To z kolei przyczynia się do ocieplenia klimatu. Marnowanie żywności odpowiada bowiem, według FAO, za 8% gazów cieplarnianych wyemitowanych na skutek działalności człowieka, a 4,5 kg dwutlenku węgla jest wydzielane do atmosfery na każdy kilogram wyprodukowanej żywności.

Jednakże marnowanie żywności to przede wszystkim problem etyczny. Z opublikowanego w 2019 r. raportu na temat stanu bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia na świecie („State of Food Security and Nutrition in the World”) wynika, że w 2019 r. niemal 690 mln ludzi na świecie cierpiało głód. Autorzy raportu¹⁶ prognozują, że do końca 2020 r. z powodu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, liczba ta może wzrosnąć o ponad 130 mln¹⁷. Istnieje zatem moralny obowiązek aby ograniczyć ogromne ilości żywności marnowane każdego roku.

¹³ Co do zasady – jej art. 5–14 weszły w życie 1 marca 2020 r.

¹⁴ Rozporządzeniem KOMISJI (UE) 2021/382 z dnia 3 marca 2021 r. (Dz. U. UE L Nr 74, str. 3).

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2021, ze zm.

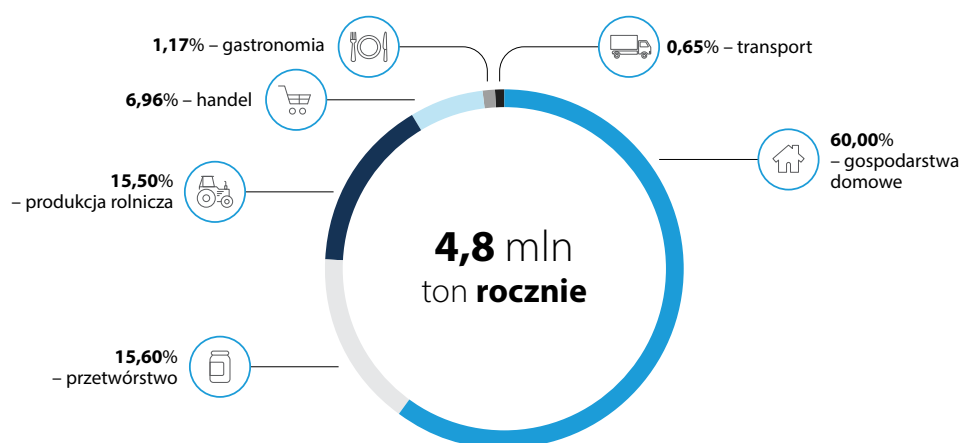
¹⁶ FAO, Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Światowy Program Żywnościowy (WFP) i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO).

¹⁷ <https://unicef.pl/co-robimy/aktualnosci/dla-mediow/690-mln-ludzi-na-swiecie-cierpi-glod.-swiat-przegrywa-walke-z-niedozywieniem-alarmuje-unicef-wfp-fao-who-i-ifad>

Problem marnotrawstwa żywności to także bardzo szeroki obszar badawczy, dotychczas w Polsce niezgłębiony, m.in. z uwagi na brak dostępu do wiarygodnych informacji oraz trudności z pozyskaniem danych źródłowych. Z tego powodu podjęta została pierwsza inicjatywa badawcza w tym zakresie tj. projekt „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności” (PROM). Jest on częścią strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych GOSPOSTRATEG, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Realizuje go konsorcjum w składzie: Federacja Polskich Banków Żywności, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i Polskie Towarzystwo Technologów Żywności. Celem badań realizowanych w pierwszej, badawczej fazie projektu przez dwa zespoły ekspertów (IOŚ-PIB, SGGW) było oszacowanie ilości marnowanej żywności w Polsce w całym łańcuchu żywnościowym, zbadanie jakie są tego przyczyny oraz kierunki zagospodarowania strat¹⁸. Z badań i analiz przeprowadzonych przez ekspertów wynika, że na etapach produkcji, przetwórstwa, dystrybucji i konsumpcji w Polsce, rocznie marnuje się prawie pięć milionów (4 840 946) ton żywności. Należy równocześnie podkreślić, że nie wszystkie sektory zostały objęte badaniami, a w ogniwach transportu, handlu i gastronomii wyniki mogą być niepełne, ze względu na zbyt małą próbę badawczą i trudności z pozyskaniem wiarygodnych danych. Są to jednak pierwsze tego rodzaju badania przeprowadzone w Polsce, które wskazują kierunki działań, jakie powinny zostać podjęte w naszym kraju, aby w sposób efektywny przeciwdziałać marnowaniu i stratom żywności.

Infografika nr 1

Ilość marnowanej żywności w Polsce



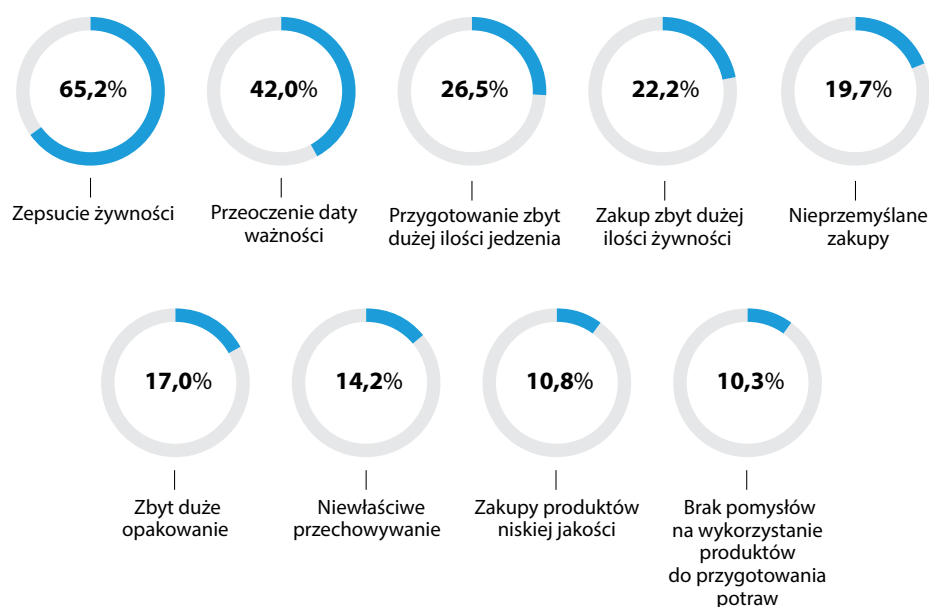
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności (PROM)”.

¹⁸ <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/PROM-badania-marnowanie-zywnosci-w-Polsce-wyniki-9624.html>

Najmniej, w stosunku do pozostałych ogniw, marnuje się jej podczas transportu i magazynowania – to mniej niż 1%; niewiele powyżej 1% marnuje się w gastronomii, ale handel odpowiada już za straty na poziomie około 7%. Produkcja i przetwórstwo odpowiadają łącznie za 30% (1 503 110 ton) strat, przy czym produkcja podstawowa (rolnicza) odpowiada za około 15% marnowanej żywności w całym łańcuchu żywnościowym, podobnie jak przetwórstwo. Najwięcej żywności marnują konsumenci – aż 60%, co oznacza, że blisko trzy mln (2 917 775) ton wyrzucanej żywności pochodzi z gospodarstw domowych¹⁹. Podając przyczyny wyrzucania produktów spożywczych i komponentów posiłków respondenci wskazywali na²⁰:

Infografika nr 2

Powody wyrzucania produktów spożywczych i komponentów żywności w gospodarstwach domowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z „Straty i marnotrawstwo żywności w Polsce. Skala i przyczyny problemu”.

Uwzględniając fakt, że najwięcej żywności marnują konsumenci, oprócz przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych konieczne wydaje się także wypracowanie dobrych praktyk walki z marnowaniem żywności, na poziomie gospodarstw domowych. Warto w tym celu czerpać z doświadczeń państw i miast, które z sukcesem wyszły naprzeciw tym problemom.

Jednym z pierwszych państw, które postanowiło zredukować ilość marnowanej żywności, jeszcze zanim ONZ postawiło ten cel przed całym światem, była Dania. W ciągu pięciu lat Duńczycy zmniejszyli skalę tego problemu w swoim kraju o 25%, a przyczynił się do tego między innymi ruch Stop Wasting Food, który od 2008 roku z sukcesem współpracuje z rządem na rzecz ograniczania marnowania żywności i podejmuje wysiłki na rzecz

¹⁹ Tamże.

²⁰ IOŚ-PIB. Straty i marnotrawstwo żywności w Polsce. Skala i przyczyny problemu. Monografia. str. 119–122

edukowania społeczeństwa. To właśnie z Dani wywodzi się również aplikacja do ratowania żywności Too Good To Go, która także w Polsce zyskuje coraz większą popularność, umożliwia bowiem m.in. zamówienie z restauracji dań, które nie zostały sprzedane. Restauracje wysyłają o tym powiadomienie w aplikacji, a zainteresowani użytkownicy mogą wówczas zgłosić chęć odbioru posiłku za znacznie niższą cenę i tym samym uratować żywność przed zmarnowaniem.

Również w Danii powstał pierwszy europejski market WeFood, posiadający w sprzedaży produkty spożywcze, które nie znalazły się na półkach zwykłych marketów. To często żywność po dacie minimalnej trwałości²¹ lub też produkty, które utraciły jakość handlową na skutek uszkodzonych opakowań czy nieprawidłowych etykiet. Dzięki temu pomysłowi produkty, które w normalnych okolicznościach zostałyby wyrzucone do śmieci – trafiają do obrotu handlowego i można je nabyć w dużo niższej cenie. Można tu kupić m.in. kasze i makarony, którym upłynęła data minimalnej trwałości, pociemniałe banany, czy pieczywo z poprzedniego dnia.

Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Holandii, w jednej z największych sieci supermarketów. Półki zaopatrzone są w produkty spożywcze, wytworzone np. z uratowanych warzyw i owoców, które swoim wyglądem i kształtem odbiegają od tego, co powszechnie uznawane jest za standard. Znajdziemy tam zupy przygotowane na bazie nieidealnych warzyw, piwo warzone z czerstwego chleba, czy cydr zrobiony ze zmiążdżonych jabłek. Sklep w ciągu jednego tygodnia sprzedaje nawet dwa razy więcej tego typu asortymentu niż produktów ekologicznych. Takie zupy z „krzywych” warzyw produkuje np. Kromkommer – holenderska organizacja, która sprzedaje je w ponad 150 restauracjach i sklepach w Holandii²².

Ciekawy program, pod nazwą Good Food, realizuje również Bruksela. Oprócz ograniczenia odpadów spożywczych, jego celem jest wspieranie zrównoważonej produkcji żywności, zarówno na etapie rolnictwa, jak i wśród mieszkańców korzystających z własnoręcznie wyprodukowanego jedzenia w lokalnych ogródkach. Władze regionu w swoich działaniach edukacyjnych zachęcały mieszkańców do własnoręcznej produkcji pożywienia w lokalnych ogródkach oraz do gotowania przede wszystkim z lokalnie i sezonowo dostępnych warzyw i owoców. Wsparciem dla mieszkańców były warsztaty kulinarne pokazujące jak wykorzystywać w kuchni produkty przy jednoczesnym minimalizowaniu odpadów.

²¹ Oznaczenie „najlepiej spożyć przed”.

²² <https://projektprom.pl/index.php/aktualnosci/81-ios-pib-dobre-praktyki-walki-z-marnowaniem-zywnosci-w-ue>

2. OCENA OGÓLNA

Brak systemu przeciwdziałania marnowaniu żywności

W Polsce nie stworzono kompleksowego systemu monitorowania i ograniczania marnowania żywności, a obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne są niewystarczające dla prawidłowego i w pełni skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku.

Uchwalona w 2019 r. ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców w celu przeciwdziałania jej marnowaniu, jednak odnosi się wyłącznie do sklepów wielkopowierzchniowych. W związku z tym, że w świetle ustaleń kontroli NIK i przeprowadzonych badań²³ handel, którego część stanowią ww. markety, odpowiada za jedynie około 7% marnowanej żywności, wprowadzone regulacje nie stwarzają narzędzi do rzetelnego i efektywnego zapobiegania temu problemowi w całym łańcuchu żywnościowym. Ponadto koncentrują się na obowiązkach sprzedawców żywności, pomijając m.in. udział administracji publicznej, w tym samorządów gminnych w realizacji zadań na rzecz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Przyjęcie ww. ustawy, jest zatem dopiero pierwszym, pozytywnym krokiem do wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań, mających na celu istotne zmniejszenie skali dotychczasowego marnotrawstwa.

Inspekcja ochrony środowiska, zobligowana do kontroli przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wywiązała się z nałożonych zadań. Główny Inspektor wydał podległym wojewódzkim inspektorom wytyczne, wskazujące co powinno być przedmiotem kontroli oraz podjął działania mające na celu ustalenie kręgu sprzedawców żywności, zobowiązanych do stosowania upmż. Wszyscy kontrolowani wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili zaplanowane na 2020 r. kontrole w wymaganym zakresie, a nieprawidłowości w działaniu tych organów miały charakter jednostkowy.

W Bankach żywności, prawidłowo realizowano zadania finansowane ze środków publicznych, mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności, osiągając przy tym planowane efekty oraz wywiązując się z nałożonych obowiązków. Nie stwierdzono by nieprawidłowości związane z nietransparentną realizacją trzech umów zawartych z NFOŚiGW, na podstawie których dofinansowywany był rozwój infrastruktury i wyposażenia niezbędnego dla funkcjonowania BŻ, rzutowały na wykonywanie bieżących zadań. Oznacza to, że w bankach żywności skutecznie przykazywano otrzymaną żywność osobom potrzebującym oraz sprawnie prowadzono warsztaty i szkolenia z zakresu wykorzystania produktów spożywczych.

Problemy prawne i organizacyjne występujące w obszarze przeciwdziałania marnowaniu żywności, sygnalizowane także przez przedstawicieli banków żywności oraz potwierdzone przez GIOŚ, wskazują na konieczność zmian legislacyjnych, w celu umożliwienia systemowego zapobiegania marnowaniu żywności oraz jego negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym.

²³ Przywołany we „Wprowadzeniu” projekt „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności” (PROM).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zarówno Federacja jak i wszystkie kontrolowane banki żywności spełniały wymogi przewidziane dla organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tj. były to osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznała zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Wykonywana działalność pożytku publicznego, wymieniona w statutach banków żywności i statucie Federacji mieściła się w zakresie zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 1a i 3 udpp oraz w art. 2 pkt 2 umpz. Żaden z kontrolowanych banków żywności nie prowadził odpłatnej działalności pożytku publicznego oraz działalności gospodarczej. [str. 21–22]

Spełnianie
ustawowych wymogów
przez Federację
i banki żywności

W kontrolowanym okresie w bankach żywności obowiązywało łącznie 99 umów na dofinansowanie działań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Z punktu widzenia źródeł dofinansowania tych działań, największy udział – pod względem liczby zawartych umów (52 umowy tj. 52,5% ogółu) – stanowiły dotacje, udzielane na podstawie umów z organami administracji publicznej. Ich przedmiotem była szeroko rozumiana pomoc żywnościowa, w tym pozyskiwanie i dystrybucja bezpłatnej żywności dla najuboższych mieszkańców oraz wspieranie działań w tym zakresie, wydawanie pakietów żywnościowych. Było to naturalną konsekwencją zadań przypisanych samorządom w zakresie pomocy społecznej.

Struktura źródeł
finansowania działań BŻ
w zakresie zapobiegania
marnowaniu żywności

Pozostałe źródła dofinansowania stanowiły dotacje udzielane na podstawie umów zawartych z:

- Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach Programu priorytetowego 2.1.1 „Racjonalna gospodarka odpadami, z którego dofinansowywany był rozwój infrastruktury i wyposażenia niezbędnego dla procesów logistycznych związanych z magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych;
- Federacją w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (POPŻ) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, z którego finansowana była: organizacja i koordynacja sieci dystrybucji pomocy żywnościowej; przekazywanie artykułów spożywczych osobom zakwalifikowanym do otrzymania pomocy żywnościowej²⁴; prowadzenie działań w ramach środków towarzyszących wśród osób najbardziej potrzebujących, mających na celu włączenie społeczne;
- innymi podmiotami: Narodowym Instytutem Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. [str. 22–24]

Szczegółową kontrolą objęto realizację łącznie 55 umów (55,6%). Ustalono, że banki żywności prawidłowo realizowały zadania finansowane ze środków publicznych, związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności, wydając środki finansowe zgodnie z przeznaczeniem (z jednym wyjąt-

²⁴ Żywność rozdysponowana w tym programie była nabywana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

kiem) i uzyskując zakładane w umowach efekty i rezultaty. Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono w związku z realizacją przez trzy BŻ umów zawartych z NFOŚiGW, na łączną kwotę 1 520 445 zł, lecz nie rzutowały one negatywnie na wykonywanie bieżących zadań. Nieprawidłowości te polegały m.in. na naruszeniu przy przeprowadzeniu postępowań na dostawy i roboty budowlane zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, a także na niezawarciu umów z dostawcami w formie pisemnej.

Pozostałe nieprawidłowości podczas realizacji zadań dotyczyły m.in. wydatkowania otrzymanych środków z dotacji po terminie realizacji zadania oraz wykorzystania części dotacji niezgodnie przeznaczeniem, a także – w dwóch przypadkach – dokumentowania poniesionych wydatków na realizowane zadania.

Kontrolowane banki żywności – z dwoma wyjątkami – terminowo przekazywały zleciodawcom rozliczenia końcowe z otrzymanego dofinansowania oraz sprawozdania z realizacji zadań.

Prawidłową realizację zadań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności potwierdzały także kontrole, które przeprowadzały podmioty dotujące. Kontrole te nie wykazały istotnych nieprawidłowości, a podmioty kontrolujące odstąpiły od wydania zaleceń pokontrolnych.

Istotne dla oceny zadań związanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności, realizowanych przez kontrolowane BŻ i finansowanych ze środków publicznych, są także sygnalizowane przez organizacje pozarządowe problemy w zakresie pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę sieci tych organizacji i obsługę procesu zapobiegania marnowaniu żywności. Problemy te są barierą dla koniecznej i pilnej rozbudowy, tak aby w perspektywie banki żywności mogły optymalnie wykorzystać i uchronić przed zmarnowaniem każdą ilość otrzymanej żywności. Dowodzą też braku instytucjonalnej pomocy państwa w tym zakresie. [str. 24–27]

Wszystkie kontrolowane BŻ, terminowo wywiązały się z obowiązku nałożonego w art. 7 ust. 2 upmż, i złożyły do Głównego Inspektora sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności, za 2020 r. [str. 27]

Także wszystkie kontrolowane banki żywności zawarły umowy o nieodpłatne przekazanie żywności, o których mowa w art. 3 ust. 1 upmż, w tym łącznie 66 umów bezpośrednio ze sprzedawcami żywności, natomiast 70 umów za pośrednictwem działającej w ich imieniu Federacji. W umowach tych kwestia partycypacji sprzedawców żywności w kosztach transportu i dystrybucji żywności została niejednolicie uregulowana, m.in. ponoszono opłaty za każdą lokalizację w danym miesiącu, z której odebrano żywność, każdy zrealizowany z danej lokalizacji odbiór, a w części umów nie przewidziano dofinansowania kosztów odbioru żywności przez sprzedawcę.

Z tytułu opłaty za marnowanie żywności kontrolowane banki otrzymały łącznie 346,13 tys. zł, przy czym jeden z banków nie otrzymał żadnej wpłaty.

Spośród 10 kontrolowanych banków żywności, przedstawiciele sześciu podali, że nie prowadzili we współpracy ze sprzedawcami żywności, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością, o których mowa w art. 4 upmż. Natomiast w pozostałych

bankach współpraca przy realizacji ww. kampanii ograniczała się do przygotowania i dostarczenia sprzedawcom żywności materiałów do wykorzystania w ramach kampanii oraz uzgadniania treści ulotek i plakatów, na których bank żywności wskazany był jako jeden z jej partnerów. W przypadku umów zawartych ze sprzedawcami żywności przez Federację, udział w kampaniach informacyjnych brała Federacja.

Istotne różnice pomiędzy poszczególnymi bankami żywności zarówno w liczbie zawartych umów, sposobie uregulowania kwestii partycypacji w kosztach transportu i dystrybucji żywności, a także faktycznego uczestnictwa w kampaniach edukacyjno-informacyjnych wynikały zarówno z odmiennych uwarunkowań w jakich funkcjonowały te podmioty, jak i niejednorodnych praktyk w ww. zakresie. Sprzyjają temu częściowo nieprecyzyjne przepisy upmż, na co wskazują m.in. organizacje pozarządowe. Natomiast postulowane przez przedstawicieli banków żywności działania, jakie należy podjąć aby przeciwdziałać marnowaniu żywności, mogą stanowić kluczowe wskazówki, w jakim kierunku powinny zmierzać koncepcje mające na celu stworzenie kompleksowego systemu monitorowania i ograniczania marnowania żywności, aby w pełni skutecznie zapobiegać temu zjawisku. [str. 27–29]

Główny Inspektor rzetelnie realizował swoje obowiązki w zakresie kontroli przestrzegania przepisów upmż. W marcu 2020 r. i 2021 r. wydał i przekazał wojewódzkim inspektorom „Wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności”, zalecając, aby w 2020 r. na terenie całego kraju skontrolowano 160 podmiotów (wyłącznie sprzedawców żywności), natomiast w 2021 r. i latach następnych, co najmniej 240 sprzedawców żywności (minimum 15 kontroli rocznie w każdym z województw).

Zarówno GIOŚ jak i wojewódzcy inspektorzy, nie posiadali bazy danych podmiotów podlegających kontroli przestrzegania przepisów upmż, w szczególności sprzedawców żywności w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy. W celu ustalenia listy ww. podmiotów GIOŚ wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz marszałków województw z zapytaniem, czy posiadają informacje o sprzedawcach spełniających te warunki. Zalecił także WIOŚ przeprowadzenie rozeznania lokalnego rynku sprzedawców żywności, poprzez wystosowanie zapytania do kierownictw wytypowanych do kontroli podmiotów, czy podmioty te podlegają przepisom upmż. [str. 30]

W myśl art. 20 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, GIOŚ, po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. po 18 marca 2021 r.), zobowiązany był do przedstawienia Sejmowi i Senatowi oceny jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, ww. ocena nie została sporządzona, przy czym w planie pracy, jako termin jej opracowania wskazano pierwotnie koniec czerwca 2021 r., a następnie 30 lipca 2021 r.

Rzetelne działania GIOŚ w zakresie kontroli przestrzegania przepisów upmż

Prawidłowa realizacja przez GIOŚ obowiązku oceny funkcjonowania upmż

Ostatecznie „Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności” została sporządzona w lipcu 2021 r. w oparciu o dane wynikające z:

- przeprowadzonego w 2020 r. przez Inspekcję cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności i organizacje pozarządowe przepisów ustawy,
- przedłożonych przez organizacje pozarządowe sprawozdań o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności,
- przesłanych do GIOŚ sprawozdań z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: WFOŚiGW),

a także z wykorzystaniem opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, pracowników WFOŚiGW, sprzedawców żywności oraz organizacji pozarządowych.

Główny Inspektor, w podsumowaniu oceny funkcjonowania przepisów ustawy podał m.in., że dzięki niej nastąpiło zmniejszenie skali marnowanej żywności oraz zwiększenie skali pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe na rzecz potrzebujących. Jednocześnie GIOŚ wskazał na konieczne zmiany:

- doprecyzowania wymagają definicje „marnowania żywności” oraz „sprzedawców żywności”;
- ustawa nie zawiera mechanizmów prawnych pozwalających na dyscyplinowanie sprzedawców żywności w przypadku niezrealizowania kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz nieterminowego zawarcia umowy;
- warto uzupełnić treść upmż o przepis, aby sprzedawca żywności objął wszystkie swoje placówki postanowieniami umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazania żywności, co przyczyni się do większej ilości przekazywanej żywności;
- art. 5 ust. 8 stanowi, że sprzedawca żywności wnosi opłatę za marnowanie żywności na konto WGOŚiGW właściwego ze względu na siedzibę sprzedawcy żywności, natomiast sprawozdanie o marnowanej żywności (o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy), sprzedawca żywności składa do ww. funduszu właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności, co może powodować problemy, gdy siedziba sprzedawcy żywności i miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności znajdują się w innych województwach.

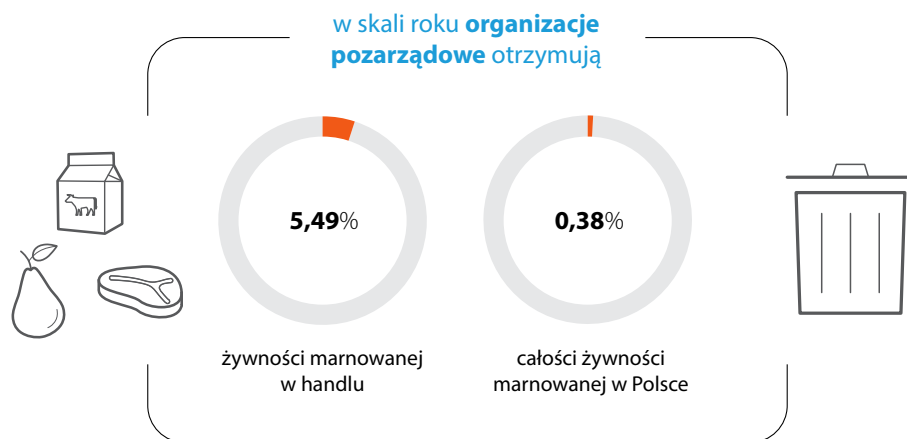
Zamieszczone w ww. ocenie informacje wskazują również, że wystąpiły istotne problemy z realizacją obowiązku przesyłania do GIOŚ przez organizacje pozarządowe pisemnych, rocznych sprawozdań o sposobie zagospodarowanej żywności. Zaistniała konieczność monitowania o przesłanie ww. sprawozdań oraz ich korygowania.

Zbiorcza masa otrzymanej żywności od sprzedawców żywności na dzień sporządzenia „Oceny...” wynosiła 18 507 536 kg, natomiast masa żywności, którą organizacje pozarządowe przekazały na rzecz potrzebujących wynosiła: 18 488 209 kg. Odnosząc masę żywności otrzymanej przez organizacje pozarządowe od sprzedawców żywności (18 507,5 ton) do wyliczonej na podstawie danych z PROM masy żywności marnowanej w handlu (336 929,84 ton), należy zauważyć, że **w skali roku organizacje pozarządowe otrzymują na podstawie upmż zaledwie 5,49% żywności marnowanej w handlu i 0,38% całości żywności marnowanej w Polsce.** [str. 34–37]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Procentowy udział żywności otrzymanej w skali roku przez organizacje pozarządowe na podstawie upmż, w całkowitej ilości żywności marnowanej w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PROM i GIOŚ.

Przedstawiony procentowy udział środków spożywczych przekazywanych organizacjom pozarządowym w relacji do marnowanych ww. środków wskazuje, że na skutek niedoskonałości systemu przeciwdziałania marnowaniu żywności, organizacje te, pomimo że są jedynym instytucjonalnym beneficjentem regulacji zawartych w upmż, to w bardzo niskim stopniu uczestniczą w procesie zapobiegania temu zjawisku. W tym kontekście, uzasadnione byłoby m.in. rozszerzenie kręgu podmiotów jakich przepisy upmż dotyczą, zarówno po stronie sprzedawców żywności – dziś wyłącznie sklepów wielkopowierzchniowych – jak i odbiorców marnowanej żywności rozdysponowujących ją następnie potrzebującym. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że ustawa w dzisiejszym kształcie odnosi się wyłącznie do etapu dystrybucji, a ponadto reguluje głównie relacje pomiędzy podmiotami spoza sektora finansów publicznych, co nie sprzyja transparentności podejmowanych przez nie działań oraz utrudnia ich bieżącą weryfikację.

Wszyscy objęci kontrolą wojewódzcy inspektorzy dokonali rozeznania lokalnego rynku sprzedawców żywności, przy czym typując podmioty do kontroli wykorzystywali przede wszystkim własną wiedzę o tym rynku, dane udostępnione z GUS oraz informacje pozyskane od wybranych sprzedawców żywności, na podstawie skierowanych zapytań.

W 2020 r. wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 103 kontrole (100% planowanych), a dwóch wojewódzkich inspektorów zrealizowało ich nawet więcej niż zakładały wytyczne GIOŚ (wojewódzki inspektor w Krakowie przeprowadził 11, a wojewódzki inspektor w Zielonej Górze – 12). [str. 31]

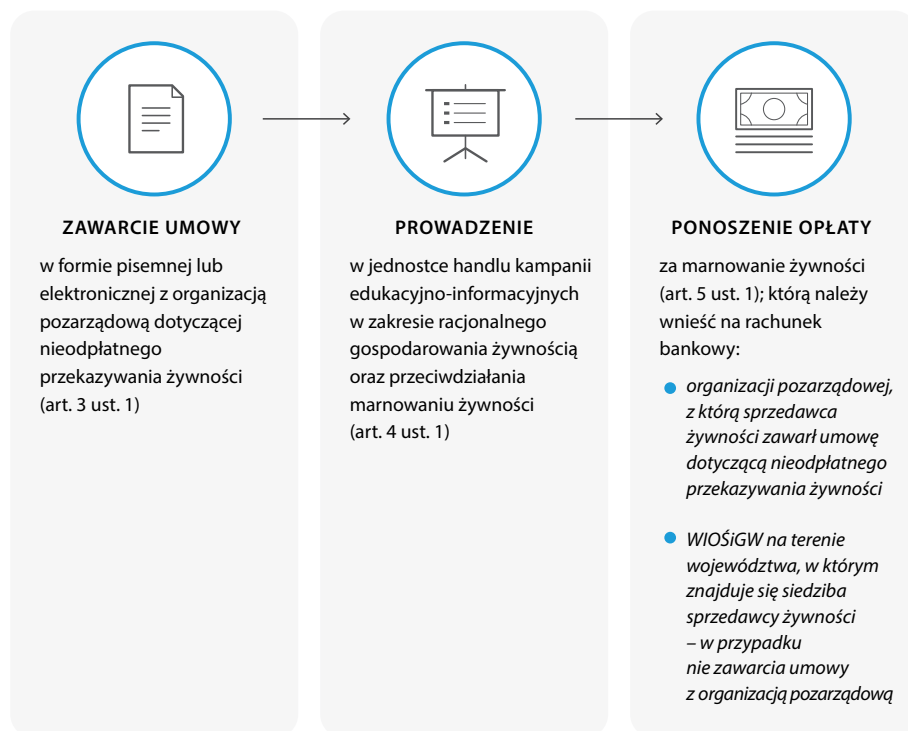
W świetle przepisów upmż kontroli WIOŚ podlegały zarówno obowiązki sprzedawców żywności jak i obowiązki sprawozdawcze organizacji pozarządowych.

Rzetelna realizacja przez WIOŚ obowiązku przeprowadzania kontroli przepisów upmż

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Obowiązki sprzedawcy żywności wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie upmż.

Infografika nr 5

Obowiązki sprawozdawcze wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie upmż.

Korzystanie przez WIOŚ z pełnego katalogu uprawnień kontrolnych wynikających z upmż

Zakres kontroli realizowanych przez wszystkich wojewódzkich inspektorów był zgodny z wytycznymi GIOŚ i w 2020 r. u sprzedawców żywności obejmował następujące obowiązki wynikające z upmż:

- zawarcie umów z organizacjami pozarządowymi (art. 3),
- prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych (art. 4).

Pozostałe obowiązki dotyczące sprzedawców żywności tj.:

- przekazywanie opłat za marnowanie żywności (art. 5),
- składanie rocznych sprawozdań o marnowanej żywności (art. 8)

oraz obowiązki sprawozdawcze organizacji pozarządowych dotyczące wykorzystania środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności (art. 7 ust. 1) i sposobu zagospodarowania otrzymanej żywności (art. 7 ust. 2) skontrolowane zostaną po upływie terminów do ich realizacji. [str. 32]

W pięciu, spośród 11 kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące realizacji kontroli przestrzegania przepisów upmż. Miały one jednostkowy charakter i nie wpływały zasadniczo na realizację nałożonych na Inspekcję zadań. Najistotniejsze z nich wystąpiły w dwóch wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i polegały na niewydaniu decyzji administracyjnych wymierzających sprzedawcom żywności kary pieniężne, o których mowa w art. 10 ust. 1 upmż, pomimo stwierdzenia w trakcie kontroli niezawarcia przez tych sprzedawców umów z organizacjami pożytku publicznego (łącznie w pięciu przypadkach). W trzech pozostałych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska nieprawidłowości dotyczyły: nierzetelnego sporządzenia informacji o realizacji zadań WIOŚ w 2020 r., oraz braku skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż. [str. 32–33]

Nieprawidłowości dotyczące realizacji przez WIOŚ kontroli przestrzegania przepisów upmż

W kontrolowanym okresie w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska przeprowadzono jedno szkolenie w 2020 r. z zakresu realizacji zadań ujętych w ustawie o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, podczas kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji. W szkoleniu udział wzięło 104 pracowników Inspekcji z 15 województw. Natomiast, z uwagi na pandemię COVID-19, pracownicy wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, którzy przeprowadzali kontrole przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie zostali przeszkoleni w ww. zakresie.

Szkolenia pracowników w zakresie kontroli przestrzegania przepisów upmż

Między innymi na skutek tego, że w toku kontroli przeprowadzanych przez wojewódzkich inspektorów ujawniono problemy niemożliwe do wcześniejszego zidentyfikowania i zawarcia w wytycznych GIOŚ, wojewódzcy inspektorzy drogą elektroniczną zgłosili do GIOŚ pytania dotyczące interpretacji przepisów upmż, w zakresie m.in.:

- sposobu kierowania zapytań do sprzedawców żywności w zakresie podlegania rygorom ustawy,
- kontroli siedziby jednego z przedsiębiorców,
- umów nieodpłatnego przekazywania żywności,
- przeterminowanej żywności oraz żywności traktowanej jako produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego,
- kontroli organizacji pozarządowych. [str. 33]

W latach objętych kontrolą do GIOŚ oraz kontrolowanych WIOŚ nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące działalności sprzedawców żywności i banków żywności w zakresie przestrzegania przepisów upmż. [str. 34]

Brak skarg na działalność sprzedawców żywności i BŻ

4. WNIOSKI

Mając na uwadze istotność problematyki marnowania żywności w wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i etycznym, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników przedmiotowej kontroli wnosi o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań ponadresortowych:

- 1) w celu stworzenia kompleksowego i efektywnego systemu monitorowania oraz zapobiegania marnowaniu żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, w szczególności poprzez podjęcie niezbędnych dla realizacji ww. celów działań legislacyjnych, we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami;
- 2) dla budowania świadomości społecznej o konieczności przeciwdziałania marnowaniu żywności, z wykorzystaniem ogólnopolskiej kampanii informacyjnej dotyczącej m.in. skali tego zjawiska oraz jego negatywnych skutków społecznych, środowiskowych i gospodarczych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja przez banki żywności zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności

Ważnym obszarem zapobiegania powstawania odpadów żywnościowych i, tym samym, zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko naturalne, jest przekierowanie niehandlowej żywności do dożywiania osób potrzebujących. W Polsce, w odbiorze żywności z krótkimi terminami przydatności do spożycia wyspecjalizowane są banki żywności, tj. organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2 upmż. Federacja Polskich Banków Żywności jest organizacją pożytku publicznego, której misją, od ponad 20 lat istnienia, jest przeciwdziałanie marnowaniu żywności i niedożywieniu w Polsce. Zrzeszonych w Federacji 31 banków żywności specjalizuje się w pozyskiwaniu, transportowaniu i dystrybucji produktów żywnościowych. Organizacje te są w stanie przyjąć i rozdysponować każdy rodzaj żywności, nawet z krótkim terminem przydatności do spożycia, w tym produkty świeże i wymagające warunków chłodniczych, spełniając przy tym wszystkie kryteria bezpieczeństwa.

Ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nałożyła na sprzedawców żywności obowiązki, których realizacja ma przyczyniać się do przeciwdziałania temu zjawisku. Banki żywności wskazane zostały w ustawie jako organizacje, na rzecz których sprzedawcy żywności zobligowani są wywiązać się z powierzonych obowiązków, same zaś zobowiązane zostały do składania informacji do sprzedawców żywności o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty oraz sprawozdań do GIOŚ o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności.

Zarówno Federacja jak i wszystkie kontrolowane banki żywności spełniały wymogi przewidziane dla organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tj. były to osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznała zdolność prawną, w tym fundacje²⁵ i stowarzyszenia²⁶, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach i nie działające w celu osiągnięcia zysku.

Wykonywana działalność pożytku publicznego, wymieniona w statutach banków żywności i statucie Federacji mieściła się w zakresie zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1, 1a i 3 udpp oraz w art. 2 pkt 2 umpż i dotyczyła:

- 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;
- działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

Spełnianie przez BŻ i Federację ustawowych wymogów przewidzianych dla organizacji pozarządowych

²⁵ Bank Żywności w Łodzi im. Marka Edelmana, Fundacja Bank Żywności w Lublinie, Fundacja Bank Żywności w Gorzowie Wielkopolskim.

²⁶ Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki, Związek Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście, Bank Żywności w Opolu, Bank Żywności we Wrocławiu, Bank Żywności w Grudziądzu, Bank Żywności w Krakowie, Bank Żywności w Nowych Bielicach

W latach 2019–2021 (I półrocze) żaden z kontrolowanych banków żywności nie prowadził odpłatnej działalności pożytku publicznego, choć w statucie Federacji oraz statutach trzech z nich²⁷ przewidziano taką możliwość. Żaden z kontrolowanych podmiotów nie prowadził także działalności gospodarczej.

W przyjętych zasadach (politykach) rachunkowości znajdowały się regulacje gwarantujące transparentność i możliwość prawidłowego rozliczenia otrzymanych środków publicznych, przy czym trzy spośród kontrolowanych banków żywności zleciły podmiotowi zewnętrznemu prowadzenie ksiąg rachunkowych²⁸.

Struktura źródeł finansowania działań BŻ w zakresie zapobiegania marnowaniu żywności

W latach objętych kontrolą w bankach żywności obowiązywało łącznie 99 umów na dofinansowanie działań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym najwięcej umów w banku żywności w Trójmieście – 21, a najmniej w BŻ w Lublinie – cztery. Natomiast w Federacji obowiązywało dziewięć takich umów.

Źródłem dofinansowania ww. działań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności były dotacje uzyskane przez banki żywności na podstawie umów zawartych z:

1. **organami administracji publicznej** – przedmiotem tych umów była przede wszystkim: szeroko rozumiana pomoc żywnościowa, w tym pozyskiwanie i dystrybucja bezpłatnej żywności dla najuboższych mieszkańców oraz wspieranie działań w tym zakresie²⁹, również poprzez organizacje pozarządowe, organizacje pożytku publicznego, instytucje i inne podmioty prowadzące działalność charytatywno-opiekuńczą na danym terenie; wydawanie pakietów żywnościowych oraz promocja idei sklepów społecznych.

Umowy z organami administracji publicznej stanowiły ponad połowę wszystkich ww. umów (52 tj. 52,5%), a na ich podstawie banki żywności otrzymały dotacje w łącznej wysokości 5 831 268,22 zł.

W efekcie podjętych działań BŻ m.in. zapewniły pomoc osobom lub rodzinom, w tym skierowanym przez ośrodki pomocy społecznej, poprzez przekazywanie żywności i prowadzenie warsztatów kulinarnych, żywieniowo – dietetycznych, edukacyjnych z zakresu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz gospodarowania budżetem domowym. Ponadto organizowano konferencje i badania na temat skali zjawiska marnowania żywności.

2. **Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, w ramach Programu priorytetowego 2.1.1 „Racjonalna gospodarka odpadami Część 1) *Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów*”, z którego dofinansowywany był rozwój infrastruktury i wyposażenia niezbędnego dla procesów logistycznych związanych z magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych.

²⁷ Związek Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście, Bank Żywności w Opolu i Fundacja Bank Żywności w Gorzowie Wielkopolskim.

²⁸ Bank Żywności w Lublinie, Bank Żywności w Krakowie oraz Bank Żywności w Trójmieście.

²⁹ Transport, segregacja, magazynowanie i wydawanie pozyskanej żywności oraz zabezpieczenie warunków organizacyjnych i technicznych do jej wydawania.

Z dofinansowania skorzystało osiem spośród kontrolowanych banków żywności, zawierając 14 umów (14,14%), a łączna kwota dofinansowania w nich ujęta wynosiła 9 807 714 zł.

W efekcie realizacji ww. umów poszczególne BŻ zakupiły lub zmodernizowały m.in. samochody chłodnie/mroźnie, wózki widłowe i paletowe, komory mroźne i chłodnicze, pomosty i regały magazynowe, pojemniki termoizolacyjne, urządzenia myjące, sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem, a także dokonały modernizacji lub remontów budynków magazynowych.

3. **Federacją** w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (POPŻ) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, z którego finansowana była: organizacja i koordynacja sieci dystrybucji pomocy żywnościowej, składającej się z organizacji partnerskich regionalnych i lokalnych; przekazywanie artykułów spożywczych osobom zakwalifikowanym do otrzymania pomocy żywnościowej³⁰; prowadzenie działań w ramach środków towarzyszących wśród osób najbardziej potrzebujących, zakwalifikowanych do objęcia pomocą żywnościową, a mających na celu włączenie społeczne.

Pierwotna umowa o realizację tego zadania zawarta została pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a Federacją, będącą podmiotem o zasięgu ogólnopolskim. Ta z kolei podpisała umowy o realizację zadania z bankami żywności, będącymi organizacjami partnerskimi o zasięgu regionalnym (wojewódzkim) i wchodzącymi w skład Federacji. W ramach tego zadania, Federacja była odpowiedzialna za dystrybucję żywności przekazywanej na podstawie realizowanych umów do BŻ, a te – także poprzez organizacje partnerskie – za jej przekazywanie najbardziej potrzebującym.

Bankom żywności przysługiwało dofinansowanie z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania w wysokości 4,6% wartości artykułów spożywczych, które zostały przekazane do ich magazynów oraz z tytułu działań towarzyszących w wysokości 5% wartości ww. artykułów. Zgodnie z umową kwota dofinansowania była wypłacana w formie ryczałtu i zaliczki. Każdego roku, w latach objętych kontrolą, wszystkie kontrolowane BŻ przystępowały do tego programu.

4. **innymi podmiotami:** Narodowym Instytutem Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dwie umowy), Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (jedna umowa)³¹.

Z dofinansowania skorzystały cztery spośród kontrolowanych banków żywności zawierając cztery umowy (4,34%), a łączna kwota dofinansowania w nich ujęta wynosiła 439 400 zł.

³⁰ Żywność rozdysponowana w tym programie była nabywana przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

³¹ A także z Federacją w ramach projektu „EkoMisja – nie marnuję” (jedna umowa).

Efektem podjętych działań była m.in.: realizacja warsztatów tematycznych, na których omawiano zagadnienia o tematyce ekologicznej, podpisanie umów wolontariackich z seniorami, zwiększenie świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych wśród uczniów szkół podstawowych, wzrost rozpoznawalności i liczby partnerów biznesowych banku żywności oraz dywersyfikacja źródeł finansowania.

Struktura udziału źródeł dofinansowania prowadzonych w BŻ działań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności wskazuje na znaczący udział administracji publicznej, w tym samorządów gminnych, w ich realizacji. Jest to naturalne następstwo przypisania samorządom gminnym zadań w zakresie pomocy społecznej, które mogą być realizowane również poprzez inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, z którymi gminy zawarły odpowiednie umowy. Władze lokalne, będąc najbliższymi obywateli, mają bowiem najlepszą możliwość zidentyfikowania osób potrzebujących wsparcia, a następnie ukierunkowania niesionej pomocy tak, aby stała się bardziej efektywna i trafiała do najbardziej potrzebujących³².

Prawidłowa realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności

Szczegółową kontrolą objęto realizację łącznie 55 umów (55,6%). Ustalono, że banki żywności prawidłowo realizowały zadania finansowane ze środków publicznych, związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności, wydając środki finansowe zgodnie z przeznaczeniem (z jednym wyjątkiem) i uzyskując zakładane w umowach efekty i rezultaty.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono w związku z realizacją przez trzy BŻ umów zawartych z NFOŚiGW, na łączną kwotę 1 520 445 zł. Polegały one w szczególności na naruszeniu przy przeprowadzeniu postępowań na dostawy i roboty budowlane zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, a także na niezawarciu umów z dostawcami w formie pisemnej.

Przykład

W **Stowarzyszeniu Bank Żywności Suwałki – Białystok** postępowania w ramach dwóch umów o dofinansowanie zawartych z NFOŚiGW zostały przeprowadzone niezgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach POiŚ 2014–2020 oraz złożonym wraz z wnioskiem oświadczeniem o transparentności wydatków. Bank Żywności w obu postępowaniach nie upublicznił zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności, ani na swojej stronie internetowej, pozyskał tylko jedną ofertę z kwotą odpowiadającą kosztom z harmonogramu rzeczowo-finansowego, a ponadto z dostawcami samochodów nie została podpisana umowa. Nie udokumentowano też braku powiązań kapitałowych lub osobowych z wykonawcami. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie zasad dotyczących kwalifikowal-

³² Konieczność zaangażowania władz lokalnych w przeciwdziałanie marnowaniu żywności podkreśla również Parlament Europejski w Rezolucji 2016/2223(INI) z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa (UE C Nr 317 z 2018, str. 25). W pkt AZ zostało zapisane: działania służące ograniczaniu marnotrawienia żywności powinny być podejmowane na odpowiednim szczeblu, władze lokalne i regionalne mają do odegrania kluczową rolę w ograniczaniu marnotrawienia żywności ze względu na ich obowiązki i kompetencje w zakresie zarządzania odpadami, zdolności w zakresie inicjowania i prowadzenia kampanii lokalnych oraz bezpośredni kontakt i współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami charytatywnymi, biorąc pod uwagę ich olbrzymi udział w zamówieniach publicznych, a w wielu przypadkach również nadzór nad instytucjami oświatowymi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ności wydatków w ramach POIS 2014–2020. Łączna wartość obu zamówień wynosiła 929,6 tys. zł. Prezes Zarządu oświadczył, że w przypadku obu przedmiotowych umów stosowano ustne formy zapytań ofertowych, poprzedzone rozpoznaniem rynku w obszarach realizacji zadań i nie prowadzono dokumentacji tych działań.

Dodać należy, że NFOŚiGW nie kwestionował wniosków końcowych o płatność dotyczących obu ww. umów oraz złożonych przez przedstawicieli BŻ oświadczeń dotyczących transparentności wydatków.

Przykład

W **Związku Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście** przy udzielaniu ośmiu zamówień na łączną kwotę 590,8 tys. zł w związku z realizacją umowy z NFOŚiGW Bank Żywności nie zawarł umów z wykonawcami w formie pisemnej, czym naruszone postanowienia § 6 ust. 4 umowy. Prezes Zarządu oświadczył, że nie podpisywano z wybranymi podmiotami umów, gdyż, w jego ocenie, pisemnym zobowiązaniem do wykonania prac w powierzonym zakresie było złożenie deklaracji zgodnej z zapytaniem ofertowym, które jednoznacznie określało zakres prac wymaganych w ramach projektu.

Nie stwierdzono jednak, by ww. nieprawidłowości rzutowały negatywnie na wykonywanie przez kontrolowane BŻ bieżących zadań w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in. wydatkowania otrzymanych środków:

Przykłady

W **Banku Żywności we Wrocławiu** wydatek dotyczący umowy zawartej z Gminą Wrocław, poniesiony w rzeczywistej kwocie 2900,57 zł, w tym z dotacji 1800,00 zł, dokonany 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 tej umowy. Opóźnienie wyniosło 16 dni. Prezes Zarządu wyjaśnił, że wydatek ten został dokonany po terminie w wyniku omyłki oraz wskazał, że dotacja w tym zakresie zostanie zwrócona wraz z odsetkami.

W **Banku Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszytach** w przypadku umowy o łącznej kwocie dofinansowania 20 000 zł, część środków otrzymanych na jej podstawie w wysokości 7387,23 zł wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem tj. na zapłatę kosztów składek ZUS oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń pracowników Banku Żywności innych niż wskazanych w ofercie realizacji zadania publicznego. Stanowiło to podstawę do uznania dotacji w tej części za pobraną w nadmiernej wysokości, i stosownie do art. 252 ust. 1 ustawy o finansach, rodziło obowiązek jej zwrotu do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

oraz dokumentowania poniesionych wydatków na realizowane zadania:

Przykłady

Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki – Białystok zamieścił opis na dowodach księgowych niezgodny z wymogami załącznika nr 4 do umowy zawartej z miastem Białystok na realizację pomocy rzeczowej i żywnościowej. Zgodnie z załącznikiem sposób finansowania zadania musiał być udokumen-

towany poprzez wskazanie środków z dotacji i środków własnych oraz środków pochodzących z innych źródeł publicznych. Bank Żywności na 14 fakturach z 29 podlegających rozliczaniu nie wskazał wysokości środków pochodzących z innych źródeł publicznych. Skutkiem nieprawidłowości był brak wykazania w punkcie II.2.3 sprawozdania końcowego z realizacji zadania środków pochodzących z innych źródeł publicznych.

W Banku Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszytach dowody księgowe dotyczące ponoszenia kosztów realizacji pięciu zadań, tj. wszystkich z badanej próby, które podlegały rozliczeniu w ramach wykorzystania dotacji, wbrew art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości były niekompletne. W szczególności brakowało, wymaganego przez art. 21 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, wskazania sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji) na listach płac dotyczących wynagrodzeń dofinansowanych w związku z realizacją tych umów. Ponadto, dekretacja na dowodach księgowych zakupu samochodu chłodni, wózka widłowego oraz ulotek, a także stwierdzenie sprawdzenia tych dowodów księgowych oraz ww. list płac pod względem formalnym i rachunkowym dokonana została przez księgową z biura rachunkowego, która nie została upoważniona do dokonania takich czynności przez Zarząd Banku.

Odnosząc się do kwestii aplikowania o dotacje na zadania publiczne Prezes Zarządu Federacji Polskich Banków Żywności wyjaśniła: *Dostępne środki na rozbudowę infrastruktury pomagającej ratować żywność (program NFOŚiGW), z którego skorzystało większość banków żywności w ciągu ostatnich czterech lat, jest ważnym wsparciem w realizacji misji. Aplikowanie jest czytelne, procedury możliwe do zastosowania także przez mniejsze i mniej doświadczone organizacje, a jedyną trudność w przypadku mniejszych organizacji stanowi tryb refundacji kosztów. Jednocześnie podkreśliła, że: Obecnie nie ma publicznych konkursów ogólnopolskich dotyczących wzmocnienia sieci organizacji zaangażowanych w ratowanie żywności czy obsługę darowizn żywnościowych. Federacja składa wnioski w programach przeznaczonych na rozwój organizacji pozarządowych ze środków krajowych, np. do Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich, czy Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, gdzie jest bardzo duża konkurencja. Tymczasem, brak wydzielonej ścieżki finansowania ratowania żywności skutkuje tym, że organizacje nie są przygotowywane do tego zadania systemowo, nie mają też pieniędzy na obsługę procesu. Obecnie brak jest środków na obsługę ratowania żywności i rozbudowę sieci organizacji ratujących żywność, a dostępne są jedynie środki na rozbudowę infrastruktury.*

Sygnalizowane przez organizacje pozarządowe problemy w zakresie pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę sieci tych organizacji i obsługę procesu zapobiegania marnowania żywności są szczególnie istotne. Problemy te stanowią bowiem barierę dla koniecznej i pilnej rozbudowy sieci tych organizacji, tak aby w perspektywie mogły optymalnie wykorzystać i uchronić przez zmarnowaniem każdą ilość otrzymanej żywności. Dowodzą też braku instytucjonalnej pomocy państwa w tym zakresie.

Terminowa realizacja obowiązków sprawozdawczych

Kontrolowane banki żywności – z dwoma wyjątkami – terminowo przekazywały zleciennodawcom rozliczenia końcowe z otrzymanego dofinansowania oraz sprawozdania z realizacji zadań. Wyjątki dotyczyły:

Przykłady

Rozliczenia końcowego wykorzystania dotacji otrzymanej przez **Bank Żywności w Grudziądzu** na podstawie umowy z Funduszem z 2017 r., które Bank złożył do NFOŚiGW 26 kwietnia 2018 r., tj. 26 dni po terminie określonym w art. 1 ust. 4 i 5 aneksu nr 1/2017 do ww. umowy. Z wyjaśnień Prezesa i Głównej Księgowej Banku wynikało, że powodem opóźnienia była duża ilość obowiązków i terminów związanych z realizacją zadania dofinansowanego na podstawie ww. umowy, a także brak doświadczenia w realizacji tego rodzaju projektów.

Uproszczonego sprawozdania z realizacji zadania publicznego, dotyczącego umowy z 2019 r., zawartej pomiędzy **Bankiem Żywności we Wrocławiu** a gminą Wrocław, które Bank złożył 19 listopada 2019 r. tj. po pięć dni po terminie wynikającym z postanowień umowy. Prezes Zarządu wyjaśnił, że było to spowodowane przeoczeniem.

W Bankach Żywności podmioty dotujące przeprowadziły łącznie 25 kontrole, w tym 17 – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, pięć – organy administracji publicznej, które zawarły umowy z bankami żywności oraz trzy kontrole – NFOŚiGW. Kontrole te nie wykazały zasadniczych nieprawidłowości, a podmioty kontrolujące odstąpiły od wydania zaleceń pokontrolnych.

Kontrola przeprowadzona przez NFOŚiGW w Banku Żywności w Gorzowie Wielkopolskim w terminie od 8 do 12 marca 2021 r. wykazała rozbieżności w wykonaniu zakresu rzeczowego projektu tj. zakup i montaż chłodni o powierzchni 48,42 m² zamiast 52,5 m² oraz zakup trzech kompletów urządzeń chłodniczo-mroźniczych zamiast dwóch oddzielnych komór chłodniczych. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Bank nie otrzymał jednak żadnych zaleceń pokontrolnych.

Wszystkie kontrolowane BŻ, terminowo wywiązały się z obowiązku nałożonego w art. 7 ust 2 upmż, i złożyły do Głównego Inspektora sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za 2020 r.

Także wszystkie kontrolowane banki żywności zawarły umowy o nieodpłatne przekazanie żywności, o których mowa w art. 3 ust. 1 upmż, w tym łącznie 66 umów zawarły bezpośrednio ze sprzedawcami żywności (w tym sieciami regionalnymi i lokalnymi), natomiast 70 umów za pośrednictwem Federacji³³. Najwięcej umów zawarł BŻ w Krakowie – z 17 podmiotami, natomiast BŻ w Opolu samodzielnie nie zawarł żadnej.

Kwestia partycypacji w kosztach transportu i dystrybucji żywności została w poszczególnych umowach bardzo różnie uregulowana. Przykładowo, było to:

- od 50 do 100 zł za każdą lokalizację w danym miesiącu, z której odebrano żywność;
- 3,5 zł, 5 zł albo 10 zł za każdy zrealizowany z danej lokalizacji odbiór;
- 23,09 zł brutto za obsługę jednego sklepu, przy liczbie trzech do sześciu odbiorów w tygodniu;
- 11,54 zł brutto za obsługę jednego sklepu, przy liczbie jednego do dwóch odbiorów w tygodniu;

Kontrole
przeprowadzane
w bankach żywności

Terminowe składanie
sprawozdań do GIOŚ

Umowy o nieodpłatne
przekazanie żywności
zawarte na podstawie
upmż

³³ Z zastrzeżeniem, że Związek Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście nie dysponował informacją z iloma podmiotami Federacja zawarła umowy o nieodpłatne przekazanie żywności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w części umów nie przewidziano dofinansowania kosztów odbioru żywności przez sprzedawcę, natomiast
- w jednostkowych przypadkach sprzedawca dowoził żywność własnym transportem do wskazanych przez bank organizacji partnerskich.

Z tytułu opłaty za marnowanie żywności kontrolowane banki otrzymały łącznie 346,13 tys. zł. Najwięcej wpłat wpłynęło na rachunek banku żywności w Krakowie – 88,1 tys. zł, a bank żywności w Opolu nie otrzymał żadnej wpłaty.

Spośród 10 kontrolowanych banków żywności, przedstawiciele sześciu z nich podali, że nie prowadzili we współpracy ze sprzedawcami żywności, kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością, o których mowa w art. 4 upmż³⁴. W przypadku pozostałych czterech BŻ³⁵ współpraca przy realizacji ww. kampanii polegała najczęściej na przygotowaniu i dostarczeniu przez bank materiałów do wykorzystania w ramach kampanii oraz uzgadnianiu treści ulotek i plakatów, na których bank żywności wskazany był jako jeden z jej partnerów. W przypadku umów ze sprzedawcami żywności podpisanych przez Federację, kampanie w imieniu banków także organizowane były przez Federację.

Istotne różnice pomiędzy poszczególnymi bankami żywności zarówno w liczbie zawartych umów o nieodpłatne przekazanie żywności, sposobie uregulowania kwestii partycypacji w kosztach transportu i dystrybucji żywności, jak i faktycznego uczestnictwa w kampaniach edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością wynikają z różnych uwarunkowań w jakich funkcjonują te podmioty, jak i niejednorodnych praktyk w tym zakresie. Sprzyjają temu częściowo nieprecyzyjne uregulowania zamieszczone w ustawie, na które wskazują m.in. organizacje pozarządowe.

Oceniając rozwiązania przyjęte w upmż oraz dotychczasową realizację zadań z zakresu przeciwdziałania marnowaniu żywności Prezes Federacji Polskich Banków Żywności wyjaśniła: *Ustawa w sposób istotny przyczyniła się do wzrostu ilości przekazywanej żywności oraz ilości sklepów współpracujących z bankami żywności. Umożliwiła również uruchomienie nowych partnerstw poprzez podpisanie umów o współpracy z kolejnymi sieciami handlowymi, które jednak nie przełożyły się proporcjonalnie na wzrost ilości odebranej żywności (mniej żywności odbieranej w konkretnym sklepie). Tym samym, koszty redystrybucji w przeliczeniu na sklep w opinii banków żywności są większe. Równocześnie zaobserwowano obniżenie jakości produktów przekazywanych do organizacji pozarządowych (bardzo krótki czas dystrybucji żywności). Z analizy efektów realizacji ustawy wynika ważna potrzeba poszukiwania środków finansowych, które wspierałyby organizacje pozarządowe w skutecznej redystrybucji żywności na cele społeczne, a także*

³⁴ Przy czym przedstawiciele dwóch banków żywności tj. w Nowych Bielicach i Gorzowie Wielkopolskim tłumaczyli to sytuacją epidemiologiczną w kraju.

³⁵ W Opolu z siedzibą w Luboszczech, Krakowie, Wrocławiu i Gdańsku.

podejmowanie prac służących do optymalizacji logistyki oraz automatyzacji przepływu dokumentacji redystrybuowanej żywności z uwagi na rosnące koszty obsługi większej liczby sklepów.

Przedstawiciele banków żywności podnosili także, że

- ustawa powinna obejmować również producentów żywności – wytwórców, podmioty paczkujące, importerów (...);
- definicje zamieszczone w upmż (sprzedawcy żywności, marnowania żywności) powinny zostać doprecyzowane;
- we wzorach sprawozdań dla organizacji i sprzedawców brakuje metody wyliczania opłat oraz ilości zmarnowanej żywności;
- przekazywanie żywności na cele charytatywne powinno być priorytetem (a dopiero w dalszej kolejności skarmianie zwierząt/biopaliwa);
- powinien być określony jednolity sposób kalkulacji kosztów odbiorów/transportu/dystrybucji żywności (sieci wymuszają na organizacjach brak partycypacji w tych kosztach) lub stała opłata od przekazanej żywności (niższa niż opłata za zmarnowaną żywność);
- powinna zostać zwiększona opłata za zmarnowaną żywność i powinno zostać doprecyzowane jakie koszty sprzedawcy mogą odliczyć od tej opłaty (są sieci, które twierdzą, że koszty przewyższają opłatę – prawdopodobnie wliczane są np. koszty pracowników przygotowujących żywność do wydania);
- niejasna jest również metoda naliczania kary za brak umowy: 5000 zł liczone za jeden sklep czy całą sieć, bez względu na liczbę sklepów. Ta druga interpretacja może być dla sieci bardziej opłacalna finansowo od podjęcia współpracy z organizacją.

Przewodnicząca Rady Banku Żywności w Krakowie wśród dodatkowych wniosków i postulatów podała:

1. *Należałoby przewidzieć utworzenie funduszu na niemarnowanie żywności w kontekście działającej ustawy na koszty operacyjne i administracyjne operatorów.*
2. *Wdrożenie ogólnopolskiej kampanii w mediach realizujących misję publiczną w temacie niemarnowania.*
3. *Wprowadzenie elementów programowych w szkolnictwie dotyczących kwestii niemarnowania.*
4. *Powołanie rady ds. niemarnowania żywności przy premierze bądź właściwym ministrze koordynującym powyższe działania.*
5. *Opracowanie krajowych programów realizujących strategię walki z marnotrawstwem.*
6. *Opracowanie i wdrożenie programów walki z marnotrawstwem żywności ma poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.*

Postulowane przez przedstawicieli banków żywności działania, jakie należy podjąć aby przeciwdziałać marnowaniu żywności, mogą stanowić kluczowe wskazówki, w jakim kierunku powinny zmierzać koncepcje mające na celu stworzenie kompleksowego systemu monitorowania i ograniczania marnowania żywności, aby w pełni skutecznie zapobiegać temu zjawisku.

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

Kontrola przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przypisana została do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 17d ustawy o Inspekcji).

Natomiast w art. 12 ust. 1 upmż wskazano, że kary grzywny za:

- niezawarcie umowy nieodpłatnego przekazania organizacji pozarządowej żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży,
- nieuiszczenie opłaty za marnowanie żywności, niepełne lub nieterminowe jej uiszczenie

wymierza w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności.

Rzetelne działania GIOŚ
w zakresie kontroli
przestrzegania
przepisów upmż

Realizując obowiązki związane z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska podjął stosowne działania. W tym celu, w marcu 2020 r. i 2021 r. wydał i przekazał wojewódzkim inspektorom³⁶ „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”. Zalecił, aby w 2020 r. na terenie całego kraju skontrolować 160 podmiotów (wyłącznie sprzedawców żywności), natomiast w 2021 r. i latach następnych, co najmniej 240 sprzedawców żywności (minimum 15 kontroli rocznie w każdym z województw).

W piśmie przewodnim do przesłanych wytycznych na 2020 r., zalecił także przeprowadzenie rozeznania lokalnego rynku sprzedawców żywności, które miało umożliwić wytypowanie podmiotów do kontroli. Zaproponował objęcie kontrolą dużych sieci handlowych takich jak: Lidl, Biedronka, Tesco, Carrefour, Kaufland, Auchan, Intermarche, Polomarket, Leclerc, Piotr i Paweł oraz wystosowanie zapytania do kierownictwa wytypowanego do kontroli sklepu, czy placówki tej dotyczą obowiązki określone w ww. ustawie³⁷ – ewentualnie udokumentowania, że tak nie jest.

Jednocześnie w związku z wątpliwościami, które pojawiły się na etapie opracowania ww. wytycznych i dotyczyły typowania do kontroli podmiotów objętych przepisami upmż, GIOŚ, w celu ustalenia listy podmiotów podlegających kontroli, tj. sprzedawców żywności w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy, wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównego Urzędu Statystycznego oraz marszałków województw z zapytaniem, czy posiadają informacje o sprzedawcach spełniających te warunki. Za wyjątkiem Prezesa GUS, pozostałe organy poinformowały, że nie dysponują takimi informacjami. Natomiast analiza informacji udostępnionych przez GUS wykazała, że w większości dotyczą one podmiotów niespełniających ww. kryteriów.

³⁶ Odpowiednio na 2020 i 2021 rok.

³⁷ Art. 2 pkt 3 – w zakresie powierzchni sprzedaży oraz % przychodów ze sprzedaży żywności w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów.

Wszyscy, spośród objętych kontrolą³⁸, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, dokonali rozeznania lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, przy czym zalecenie to zostało zrealizowane przez poszczególnych inspektów w różny sposób. Przykładowo:

- WIOŚ w Gdańsku wysłał 11 pism do ośmiu podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i dotyczyły one 23 marketów zlokalizowanych na terenie województwa;
- WIOŚ w Krakowie wysłał pisma do siedmiu central sieci handlowych, których markety zlokalizowane były na terenie województwa;
- WIOŚ w Lublinie i Zielonej Górze wystosował pisma odpowiednio do 19 i 25 wybranych sklepów z terenu danego województwa.

Odnosząc się natomiast do liczby przeprowadzonych kontroli, GIOŚ w „Sprawozdaniu z przeprowadzonego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów upmż” za 2020 r. podał, że w skali kraju spośród wytypowanych do kontroli 160 podmiotów, skontrolowano łącznie 152 sprzedawców żywności tj. 95%, w tym 145 prowadzących działalność w jednostce handlu detalicznego oraz siedmiu w jednostce handlu hurtowego, a także pięć organizacji pozarządowych. W dwóch przypadkach ustalono, że kontrolowani przedsiębiorcy nie są sprzedawcami żywności w rozumieniu ustawy. Dyrektor Departamentu Kontroli Odpadów w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wyjaśniła, że mniejsza niż wskazana w wytycznych liczba skontrolowanych sprzedawców żywności, wynikała przede wszystkim z sytuacji epidemicznej w kraju.

Ustalenia kontroli NIK potwierdziły, że w 2020 r.³⁹ wojewódzcy inspektorzy zrealizowali 103 kontrole (100% planowanych), a dwóch wojewódzkich inspektorów zrealizowało ich nawet więcej niż zakładały wytyczne GIOŚ (wojewódzki inspektor w Krakowie przeprowadził 11, a wojewódzki inspektor w Zielonej Górze – 12)⁴⁰.

Rzetelna realizacja przez WIOŚ obowiązku przeprowadzenia kontroli przepisów upmż

Oprócz sytuacji epidemicznej w kraju, istotne były także inne, wskazywane przez poszczególnych WIOŚ przyczyny, dla których nie udało się zrealizować planowanych kontroli. I tak Podlaski WIOŚ wskazywał na problemy kadrowe podnosząc, że *Nowe obowiązki nałożone na IOŚ w związku z wejściem w życie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie niosły ze sobą żadnego wzmocnienia kadrowego i finansowego IOŚ*.

Natomiast Zastępca Wielkopolskiego WIOŚ wyraziła opinię, że [...] *dodawanie nowych zadań inspekcji, w tym przypadku obowiązku wykonywania kontroli w zakresie marnowania żywności, odciąża ją od zadań związanych*

³⁸ Kontrolą objęto wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z: Poznania, Gdańska, Bydgoszczy, Wrocławia, Krakowa, Lublina, Białegostoku, Zielonej Góry, Szczecina, Łodzi i Opola.

³⁹ Kontrole zaplanowane na 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. (dnia zakończenia kontroli NIK) były w trakcie realizacji albo dopiero zakładano ich przeprowadzenie. Z uwagi na to, że do końca okresu objętego kontrolą pozostało sześć miesięcy, odstąpiono od oceny zaawansowania realizacji kontroli.

⁴⁰ Jednocześnie trzech wojewódzkich inspektorów zaplanowało ich mniej niż zakładały wytyczne (zamiast 10 kontroli wojewódzki inspektor w Białymstoku zaplanował i przeprowadził pięć, wojewódzki inspektor we Wrocławiu – sześć, a wojewódzki inspektor w Szczecinie – dziewięć, przy czym jeden podmiot został dodatkowo skontrolowany w trybie interwencji).

stricte 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.

Istotne dla realizacji obowiązku przeprowadzania ww. kontroli było także to, iż pomimo podjętych starań, zarówno GIOŚ jak i kontrolowani wojewódzcy inspektorzy, nie posiadali bazy danych podmiotów podlegających kontroli przestrzegania przepisów upmż. Typując podmioty do kontroli wszyscy WIOŚ wykorzystywali przede wszystkim własną wiedzę o tym rynku, dane udostępnione z GUS oraz informacje pozyskane od wybranych sprzedawców żywności, na podstawie skierowanych zapytań. W przypadku organizacji pozarządowych, kryterium wyboru stanowiły ustalenia kontroli u sprzedawców żywności (wskazywano podmiot, z którym kontrolowany sprzedawca zawarł umowę).

Korzystanie przez WIOŚ z pełnego katalogu uprawnień kontrolnych wynikających z upmż

Zakres przedmiotowy kontroli realizowanych przez wszystkich wojewódzkich inspektorów był zgodny z zaleceniami GIOŚ i w 2020 r. u sprzedawców żywności obejmował następujące obowiązki wynikające z upmż:

- zawarcie umów z organizacjami pozarządowymi (art. 3),
- prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych (art. 4).

W przesłanych zaleceniach GIOŚ zastrzegł, że pozostałe obowiązki dotyczące sprzedawców żywności tj.:

- przekazywanie opłat za marnowanie żywności (art. 5),
- składanie rocznych sprawozdań o marnowanej żywności (art. 8)

oraz obowiązki sprawozdawcze organizacji pozarządowych dotyczące wykorzystania środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności (art. 7 ust. 1) i sposobu zagospodarowania otrzymanej żywności (art. 7 ust. 2) należy kontrolować po upływie terminów do ich realizacji.

Nieprawidłowości dotyczące realizacji przez WIOŚ kontroli przestrzegania przepisów upmż

W pięciu, spośród 11 kontrolowanych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące realizacji kontroli przestrzegania przepisów upmż. Miały one jednostkowy charakter i nie wpływały zasadniczo na realizację nałożonych na Inspekcję zadań. Najistotniejsze z nich miały miejsce w dwóch wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska⁴¹ i polegały na niewydaniu decyzji administracyjnych wymierzających sprzedawcom żywności kary pieniężne, o których mowa w art. 10 ust. 1 upmż, pomimo stwierdzenia w trakcie kontroli niezawarcia przez tych sprzedawców umów z organizacjami pożytku publicznego (łącznie w pięciu przypadkach).

W trzech pozostałych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska nieprawidłowości dotyczyły:

⁴¹ W Krakowie i Lublinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nierzetelnego sporządzenia informacji o realizacji zadań WIOŚ w 2020 r. w częściach dotyczących kontroli przestrzegania przepisów upmż⁴²;
- braku skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż, w następstwie czego, w ramach jednej kontroli, dokonano błędnej interpretacji przepisów dotyczących konieczności prowadzenia kampanii informacyjnej⁴³, natomiast w pięciu innych kontrolach włączono do akt dane o obrotach kontrolowanych marketów, a następnie, niezgodnie ze stanem faktycznym, w protokołach z tych kontroli wskazane je jako ustalenia dotyczące wielkości udziału przychodów ze sprzedaży żywności w przychodach ze sprzedaży wszystkich towarów⁴⁴.

W GIOŚ przeprowadzono jedno szkolenie w 2020 r. z zakresu realizacji zadań ujętych w ustawie o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, podczas kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji. W szkoleniu udział wzięło 104 pracowników Inspekcji z 15 województw. Natomiast żaden z pracowników WIOŚ, którzy przeprowadzali kontrole przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie został przeszkolony w ww. zakresie.

Szkolenia pracowników
w zakresie kontroli
przestrzegania przepisów
upmż

Dyrektor Departamentu Kontroli Odpadów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że nie organizowano przedmiotowych szkoleń z uwagi na pandemię. Podkreśliła, że w przypadku jakichkolwiek problemów związanych z interpretacją przepisów zgłaszanych przez wojewódzkich inspektorów oraz przedstawicieli WFOŚiGW, pracownicy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska przedstawiali stanowisko GIOŚ podczas konsultacji przeprowadzanych telefonicznie oraz w korespondencji e-mail.

W roku 2020 wojewódzcy inspektorzy drogą elektroniczną zgłosili do GIOŚ sześć pytań dotyczących interpretacji przepisów upmż, tj.:

- sposobu kierowania zapytań do sprzedawców żywności w zakresie podlegania pod rygory ustawy,
- kontroli siedziby jednego z przedsiębiorców,
- umów nieodpłatnego przekazywania żywności,
- przeterminowanej żywności oraz żywności traktowanej jako produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego,
- kontroli organizacji pozarządowych.

Pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych do niej kierowali do GIOŚ także pracownicy WFOŚiGW, sprzedawcy żywności oraz organizacje pozarządowe. W okresie objętym kontrolą GIOŚ udzielił odpowiedzi na 48 pytań zgłoszonych przez ww. podmioty. Dotyczyły one przede wszystkim:

- rocznego sprawozdania o marnowanej żywności, w szczególności w zakresie sposobu jego wypełniania i składania, okresu rozliczeniowego odpowiedniego dla danych zamieszczonych w tym sprawozdaniu za 2020 r.,

⁴² W Bydgoszczy.

⁴³ W Poznaniu.

⁴⁴ W Gdańsku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wysokości opłaty za marnowanie żywności wskazanej przez sprzedawcę żywności w sprawozdaniu o marnowanej żywności oraz weryfikacji wysokości opłaty wpłaconej na konto WFOŚiGW;
- podmiotów zajmujących się sprzedażą hurtową oraz interpretacji przepisów ustawy w zakresie podmiotów franczyzy;
- sposobu zagospodarowania środków pochodzących z opłat za marnowanie żywności;
- konieczności i sposobu organizacji kampanii edukacyjno-informacyjnych.

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska rozpatrywane było także odwołanie od decyzji w sprawie interpretacji indywidualnej wydanej przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, co do zakresu i sposobu stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności oraz obowiązku zawarcia umowy z organizacją pozarządową. Główny Inspektor uchylił decyzję organu I instancji w całości i w tym zakresie umorzył postępowanie. Uzasadniając swoje stanowisko wskazał, że podstawa prawna wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej (art. 34 Prawa przedsiębiorców) nie znajduje zastosowania w tej sprawie, a zatem skarżący nie może wnosić o wydanie interpretacji indywidualnej w sprawie obowiązku uiszczenia opłaty za marnowanie żywności oraz w sprawie obowiązku zawierania umowy z organizacją pozarządową. W wyniku złożonej skargi na decyzję wydaną w II instancji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie umorzył postępowanie administracyjne. W uzasadnieniu podkreślił, że opłata za marnowanie żywności wnoszona na rzecz organizacji pozarządowych nie mieści się w katalogu danin publicznych. Wskazał, że administracyjna kara pieniężna, jaką de facto jest opłata za marnowanie żywności, o której mowa w art. 5 upmż, nie stanowi dochodu budżetu państwa, a w konsekwencji nie jest daniną publiczną, o której mowa w art. 34 ust. 1 Prawo przedsiębiorców.

Brak skarg na działalność sprzedawców żywności i banków żywności

W latach objętych kontrolą do GIOŚ oraz kontrolowanych WIOŚ nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące działalności sprzedawców żywności i banków żywności w zakresie przestrzegania przepisów o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, ani wnioski o przeprowadzenie kontroli. W rejestrze skarg i wniosków o interwencję prowadzonym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska zarejestrowano dwie interpelacje poselskie skierowane do Ministra Klimatu o numerach 11 322 (w sprawie kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy) i 2542 (w sprawie realizacji kontroli w zakresie podpisania umów z organizacjami pozarządowymi, weryfikacji wagi marnowanej żywności i postępowania z żywnością przez organizacje pozarządowe). GIOŚ uczestniczył w przygotowywaniu odpowiedzi udzielanej przez Ministra Klimatu.

Prawidłowa realizacja przez GIOŚ obowiązku oceny funkcjonowania upmż

W myśl art. 20 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. po 18 marca 2021 r.), zobowiązany został do przedstawienia Sejmowi i Senatowi oceny jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, ww. ocena nie została sporządzona, przy czym w planie pracy, jako termin jej opracowania wskazano pierwotnie koniec czerwca 2021 r., a następnie 30 lipca 2021 r. Przesunięcie tego terminu wynikało m.in. z tego, że dopiero 30 czerwca upływał termin przesłania przez WFOŚiGW do GIOŚ rocznych zbiorczych sprawozdań o marnowanej żywności, zawierających dane o całkowitej masie marnowanej żywności oraz całkowitej wysokości należnej opłaty i wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW wraz z wykazem sprzedawców żywności, którzy złożyli sprawozdania, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy. Dodatkowo, organizacje pozarządowe były zobowiązane do złożenia do GIOŚ, w terminie do 31 marca 2021 r., rocznego sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności, które to sprawozdania dostarczają danych zarówno o masie otrzymanej żywności przez organizacje pozarządowe, jak i masie żywności przekazanej potrzebującym, wraz z wykazem sprzedawców żywności. Jednakże sprawozdania te, ze względu na popełnione w nich błędy, wymagały dokonania korekt przez organizacje pozarządowe, co także miało wpływ na termin sporządzenia ww. oceny.

Główny Inspektor wystosował również pisma do kluczowych interesariuszy⁴⁵, w celu uzyskania opinii na temat funkcjonowania upmż. Informacje zawarte w odpowiedziach na te pisma również miały być wykorzystane przy sporządzaniu oceny funkcjonowania ustawy.

Ostatecznie „Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności” została sporządzona w lipcu 2021 r. w oparciu o dane wynikające z:

- przeprowadzonego w 2020 r. przez Inspekcję cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności i organizacje pozarządowe przepisów ustawy,
- przedłożonych przez organizacje pozarządowe sprawozdań o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności,
- przesłanych do GIOŚ sprawozdań z WFOŚiGW,

a także z wykorzystaniem opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, pracowników WFOŚiGW, sprzedawców żywności oraz organizacji pozarządowych.

Oceniając obowiązek przesyłania przez organizacje pozarządowe pisemnych, rocznych sprawozdań o sposobie zagospodarowanej żywności GIOŚ podał, że za 2020 r. wpłynęły 102 ww. sprawozdania, z zastrzeżeniem, iż w związku z pojawiającymi się w tych sprawozdaniach błędami skierował 52 pisma do organizacji pozarządowych z wezwaniem o złożenie korekt. Ponadto, na podstawie przeprowadzonego cyklu kontrolnego GIOŚ ustalił, że nie wszystkie organizacje pozarządowe wywiązały się z ww. obowiązku i w konsekwencji wystosował do nich 32 pisma dotyczące wezwania do przedłożenia ww. sprawozdania.

⁴⁵ M.in.: inspektorów wojewódzkich, pracowników WFOŚiGW, sprzedawców żywności, organizacji pozarządowych, a także do Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, Stowarzyszenia Klon/Jawor, Caritas Polska, Federacji Polskich Banków Żywności, Polskiego Czerwonego Krzyża, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej oraz do Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta.

Oznacza to, że wystąpiły istotne problemy z realizacją obowiązku przesyłania do GIOŚ przez organizacje pozarządowe pisemnych, rocznych sprawozdań o sposobie zagospodarowanej żywności. Zaistniała konieczność monitorowania o przesłanie ww. sprawozdań oraz ich korygowania.

Zbiorcza masa otrzymanej żywności od sprzedawców żywności na dzień sporządzenia „Oceny...” wynosiła 18 507 536 kg, natomiast masa żywności, którą organizacje pozarządowe przekazały na rzecz potrzebujących wynosiła: 18 488 209 kg.

Odnosząc masę żywności otrzymanej przez organizacje pozarządowe od sprzedawców żywności (18 507,5 ton) do wyliczonej na podstawie danych z PROM masy żywności marnowanej w handlu (336 929,84 ton), należy zauważyć, że w skali roku organizacje pozarządowe otrzymują na podstawie upmż zaledwie 5,49% żywności marnowanej w handlu i 0,38% całości żywności marnowanej w Polsce.

Jednocześnie na podstawie danych zamieszczonych w rocznych sprawozdaniach o marnowanej żywności przekazanych przez sprzedawców żywności do WFOŚiGW, Główny Inspektor ustalił, że kwota faktycznie wpłacona na rachunku bankowe WFOŚiGW w całej Polsce z tytułu opłaty za marnowanie żywności wynosiła 85 280,36 zł.

Zdaniem NIK, ww. dane liczbowe o masie przekazanej żywności oraz wysokości opłat za marnowanie żywności, wniesionych na konta WFOŚiGW w całej Polsce jednoznacznie wskazują, że regulacje przyjęte w ustawie nie stanowią adekwatnej odpowiedzi na problem marnowania żywności w kraju.

Główny Inspektor, w podsumowaniu oceny funkcjonowania przepisów ustawy podał m.in., że dzięki niej nastąpiło zmniejszenie skali marnowanej żywności oraz zwiększenie skali pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe na rzecz potrzebujących – przytaczając na dowód tej tezy m.in. opinię zawartą w jednym ze sprawozdań nadesłanych do GIOŚ. Jednocześnie w ocenie GIOŚ wskazano, że:

- doprecyzowania wymaga definicja „marnowania żywności” oraz „sprzedawców żywności”, przy czym sprzedawcę żywności powinno definiować wyłącznie kryterium dotyczące powierzchni sprzedaży, gdyż kryterium dotyczące przychodów ze sprzedaży jest nieprecyzyjne – ustawa nie wskazuje wprost jaki okres rozliczeniowy należy brać pod uwagę określając wysokość tych przychodów, co skutkuje problemami w określeniu, kto jest tym sprzedawcą żywności;
- ustawa nie zawiera mechanizmów prawnych pozwalających na dyscyplinowanie sprzedawców żywności w przypadku niezrealizowania kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz nieterminowego zawarcia umowy;
- warto uzupełnić treść upmż o przepis, aby sprzedawca żywności objął wszystkie swoje placówki postanowieniami umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazania żywności, co przyczyni się do większej ilości przekazanej żywności;
- art. 5 ust. 8 stanowi, że sprzedawca żywności wnosi opłatę za marnowanie żywności na konto WFOŚiGW właściwego ze względu na siedzibę sprzedawcy żywności, natomiast sprawozdanie o marnowanej żywności

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy), sprzedawca żywności składa do WFOŚiGW właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności, co może powodować problemy, gdy siedziba sprzedawcy żywności i miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności znajdują się w innych województwach.

GIOŚ ocenił jednak, że wprowadzona regulacja prawna, poprzez pozytywny wpływ na zmniejszanie skali marnowanej żywności, sprzyja ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Zmniejszanie skali marnowanej żywności przyczynia się do zmniejszenia ilości odpadów organicznych oraz opakowaniowych. Wpływa to z kolei na ograniczenie emisji do środowiska metanu tworzącego się w przypadku niewłaściwego zagospodarowania bioodpadów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy istniejący system ograniczenia marnowania żywności funkcjonuje skutecznie i prawidłowo?
Cele szczegółowe	1. Czy w bankach żywności, realizując zadania finansowe ze środków publicznych mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności, wywiązywano się z nałożonych obowiązków, a finansowane zadania zostały zrealizowane i osiągnięto planowane efekty?
Zakres podmiotowy	2. Czy przyjęte regulacje prawne i rozwiązania organizacyjne umożliwiły stworzenie skutecznego systemu monitorowania działań na rzecz zapobiegania marnowaniu żywności?
Kryteria kontroli	Kontrolą objęto 23 podmioty, w tym Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, 11 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, Federację Polskich Banków Żywności w Warszawie oraz 10 Banków Żywności. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK w bankach żywności i Federacji Polskich Banków Żywności.
Okres objęty kontrolą	2019–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, przy czym w przypadku GIOŚ i WIOŚ, w okresie od 29 lutego 2020 r., w zakresie przygotowań podjętych w celu realizacji zadania nałożonego na Inspekcję w art. 17 ust. 1 pkt 17d uioś w zw. z art. 13 upmż). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 7 kwietnia do 1 lipca 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Klimatu i Środowiska o przekazanie informacji na temat podjętych w ww. ministerstwach działań na rzecz ograniczania marnotrawstwa żywności, a także do Ministra Edukacji i Nauki, o przekazanie informacji na temat podjętych działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej, w szczególności dzieci i młodzieży w zakresie wskazanej problematyki. W udzielonej odpowiedzi Minister Klimatu i Środowiska podkreślił, że w jego kompetencjach znajdują się kwestie dotyczące odpadów żywności. Zagadnienie zapobiegania powstawaniu odpadów było ujęte już w Krajowym planie gospodarki odpadami 2014, w którym wyznaczono cel strategiczny, jakim jest ograniczenie marnotrawienia żywności. Kontynuację działań w tym ww. zakresie ujęto także w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022. Jako wskaźnik w zakresie monitorowania i oceny wdrażania ww. dokumentów strategicznych wybrano masę żywności przekazanej BŻ przez przedsiębiorców w Polsce. Minister dodał, że działania na rzecz ograniczania marnotrawstwa żywności, w tym w wymiarze zapobiegania powstawaniu odpadów mieszczą się także w zakresie działań edukacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo. Wątki dotyczące przeciwdziałania marnotrawstwa żywności są uwzględniane w przedsięwzięciach informacyjno-edukacyjnych, których tematyka wynikała z zagadnień wpisujących się w obszar ochrony klimatu.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że został wyznaczony do uregulowania kwestii przeciwdziałania marnowaniu żywności i w związku z tym w Ministerstwie prowadzono prace związane z senackim projektem ustaw o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Ustawa weszła w życie 18 września 2019 r. i nie przewiduje żadnych zadań, których realizacja należałaby do Ministerstwa. W tym roku nie jest także planowana nowelizacja przepisów tej ustawy. Minister wskazał jednocześnie działania na rzecz ograniczenia marnotrawstwa żywności, będące inicjatywą innych resortów, które Ministerstwo współrealizuje, przykładowo: (*) w ramach przyjętego dokumentu „Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym realizuje zadania w obszarze biogospodarka oraz zrównoważona konsumpcja, w tym związane z przeciwdziałaniem stratom i marnotrawstwu żywności, (*) bierze udział w pracach zespołu do spraw wsparcia przygotowania Programu Operacyjnego na lata 2021–2021 dotyczącego pomocy najbardziej potrzebującym, (*) bierze udział w pracach powołanej przez KE w 2016 r. „Platformy do spraw Strat i Marnotrawienia żywności”, podgrupy ds. darowizn żywności, której rezultatem prac są m.in. przyjęte w 2017 r. wytyczne UE dotyczące darowizn żywności.

Minister Nauki i Edukacji wyjaśnił z kolei, że zagadnienia dotyczące przeciwdziałania marnowaniu żywności wpisują się w ramy edukacji o zrównoważonym rozwoju, a szczególnie w edukację ekologiczną lub środowiskową. Realizacja edukacji ekologicznej jest obowiązkowa i obejmuje uczniów na każdym etapie edukacyjnym. W jej zakresie, odpowiednio do wieku i możliwości poznawczych uczniów zawarta została problematyka przeciwdziałania marnowaniu żywności. Minister dodał, że obejmuje patronem honorowym przedsięwzięcia, które uwrażliwiają dzieci i młodzież na problem niemarnowania żywności oraz wspiera szkoły i nauczycieli w przekazywaniu treści dotyczących zrównoważonego rozwoju.

Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 16 wniosków pokontrolnych, w tym pięć do WIOŚ oraz 11 do banków żywności. Dotyczyły one przede wszystkim w WIOŚ:

- zapewnienia, bądź wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem przez inspektorów WIOŚ zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów upmż;
 - rzetelnego sporządzania rocznych informacji o realizacji zadań WIOŚ,
 - stosowania kar pieniężnych przewidzianych w art. 10 ust. 1 upmż;
- natomiast w Polskiej Federacji Banków Żywności oraz bankach żywności:
- stosowania zasad określonych w RODO w przypadku przetwarzania danych osobowych uczestników realizowanych projektów;
 - dokonywania wyboru ofert na dostawy, usługi i roboty budowlane zgodnie z Wytycznymi NFOŚiGW w zakresie kwalifikowalności wydatków;
 - przestrzegania postanowień umów o dotacje, w szczególności w zakresie zawierania pisemnych umów z wykonawcami;
 - podjęcia działań zapewniających terminową realizację zadań finansowanych ze środków publicznych;
 - opisywania dowodów księgowych w ramach realizowanych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z wymaganiami określonymi w zawartych umowach;

Pozostałe informacje

ZAŁĄCZNIKI

- terminowego składania sprawozdań końcowych z wykorzystania dotacji;
- poinformowania gminy o nieprawidłowości związanej z rozliczeniem umowy dotacji celem doprowadzenia do jej ostatecznego rozliczenia, zgodnie z warunkami umowy;
- dokonania zwrotu do budżetu województwa dotacji objętej umową w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem;
- wprowadzenie do zasad (polityki) rachunkowości opisu techniki akceptacji i ujmowania poszczególnych dowodów w księgach rachunkowych, a także wyznaczenia osób odpowiedzialnych za dokonywanie poszczególnych czynności.

Do czasu sporządzenia niniejszej informacji, adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o realizacji dziewięciu wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji były cztery, natomiast trzy nadal pozostały niezrealizowane.

Dwóch wojewódzkich inspektorów złożyło zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Pomorski WIOŚ złożył jedno zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego, który wskazywał na konieczność zapewnienia skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił je w całości. Natomiast Dolnośląski WIOŚ złożył dwa zastrzeżenia, które dotyczyły stwierdzonych nieprawidłowości polegających na zaplanowaniu na lata 2020 i 2021 oraz wykonaniu w roku 2020 przez WIOŚ mniejszej liczby kontroli od rekomendowanej na te lata w wytycznych GIOŚ oraz niezawarcia po 18 lutego 2020 r. umowy o nieodpłatne przekazywanie żywności między wskazanymi w wystąpieniu podmiotami. Oba zastrzeżenia zostały uwzględnione przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK.

W następstwie ustalonych nieprawidłowości, ich skutki finansowe określone zostały na łączną kwotę 1 527 832,23 zł, w tym: 929 692 zł stanowiły kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, 590 753,00 zł – wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa oraz 7387,23 zł – nienależnie uzyskane. Korzyści finansowe wyniosły natomiast 2291,46 zł i były to oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Poznaniu	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Marek Chibowski p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Waldemar Kołaski Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Federacja Polskich Banków Żywności w Warszawie	Beata Ciepla Prezes Zarządu Federacji Polskich Banków Żywności ⁴⁶

⁴⁶ Od 17 czerwca 2021 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
2.	Delegatura w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	Grażyna Żyła-Pietkiewicz Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki – Białystok	Romuald Turczyński Prezes Stowarzyszenia Bank Żywności Suwałki – Białystok
3.	Delegatura w Bydgoszczy	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Zdzisław Krajewski Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Bank Żywności w Grudziądzu	Karol Piernik Prezes Banku Żywności w Grudziądzu
4.	Delegatura w Gdańsku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	dr. inż. Edyta Witka-Jeżewska Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Związek Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście	Michał Chabel Prezes Zarządu Związku Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście
5.	Delegatura w Krakowie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Barbara Żuk p.o. Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Bank Żywności w Krakowie	Beata Ciepla Przewodnicząca Rady Banku Żywności w Krakowie ⁴⁷
6.	Delegatura w Łodzi	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	Janusz Jedlina Dyrektor Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska ⁴⁸
		Bank Żywności w Łodzi im. Marka Edelmana	Wojciech Jaros Prezes Zarządu Banku Żywności w Łodzi
7.	Delegatura w Lublinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie	Leszek Żelazny Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Fundacja Bank Żywności w Lublinie	Marzena Pieńkosz-Sapieha Prezes Zarządu Fundacji Bank Żywności w Lublinie

⁴⁷ Od 2002 r.

⁴⁸ Z dniem 4 stycznia 2021 r. otrzymał upoważnienie od Łódzkiego WIOŚ do podejmowania decyzji w zakresie kompetencji WIOŚ. Aktualnie Łódzkim WIOŚ jest Andrzej Długołęcki.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.	Delegatura w Opolu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu	Krzysztof Gaworski Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Opolu
		Bank Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszycach	Jan Burniak Prezes Zarządu Banku Żywności w Opolu
9.	Delegatura w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Dr Marek Chabior Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Bank Żywności w Nowych Bielicach	Maria Józefowska-Jurga Prezes Zarządu Banku Żywności w Nowych Bielicach
10.	Delegatura we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Mariusz Wojewódka Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Bank Żywności we Wrocławiu	Błażej Krasoń Prezes Zarządu Banku Żywności we Wrocławiu
11.	Delegatura w Zielonej Górze	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	Mirosław Ganecki Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
		Fundacja Bank Żywności w Gorzowie Wielkopolskim	Augustyn Wiernicki Prezes Zarządu Fundacji Banku Żywności w Gorzowie Wielkopolskim

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁴⁹

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁴⁹	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	pozytywna	- wydał WIOŚ zalecenia i wytyczne dotyczące kontroli przestrzegania przepisów upmż na lata 2020–2021 oraz monitorował ich wykonanie; - zaplanował i podjął działania w celu dokonania do 30 lipca 2021 r. oceny funkcjonowania upmż; - w 2020 r. w GIOŚ przeprowadzono szkolenie z zakresu kontroli przestrzegania przepisów upmż, w którym wzięło udział łącznie 104 pracowników zatrudnionych w 15 wojewódzkich inspektoratach; - pracownicy GIOŚ udzielali zainteresowanym podmiotom (w tym m.in. inspektorom WIOŚ, pracownikom WFOŚiGW oraz sprzedawcom żywności i organizacjom pozarządowym) wyjaśnień dotyczących sposobu interpretacji przepisów upmż i przepisów wykonawczych.	
2.	Federacja Polskich Banków Żywności w Warszawie	w formie opisowej	- spełniała warunki realizacji zadań publicznych określone w uodpp oraz upmż; - co do zasady, zadania te Federacja realizowała zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dotacje, osiągnając zakładane efekty i wskaźniki; - terminowo składała wymagane sprawozdania z realizacji ww. zadań finansowanych, sporządzając je zgodnie z wymaganymi wzorami; - środki finansowe pochodzące z dotacji zostały prawidłowo ujęte; - w ewidencji księgowej, a w rozliczeniach tych dotacji ujmowano wydatki bezpośrednio związane z realizacją zleconych zadań.	- w przypadku realizacji jednego spośród sześciu badanych projektów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przetwarzania wizerunku osób fizycznych, do celów monitorowania realizacji działań edukacyjnych, bez uzyskania zgody na przetwarzanie takich danych przez Federację; - nieprawidłowości dotyczące wyboru oferty z naruszeniem zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji; - a także nieprzestrzeganie zasady pisemności i udokumentowania rozeznania rynku.
3.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	w formie opisowej	- prawidłowo realizował kontrole przestrzegania przepisów upmż; - w rocznych planach pracy WIOŚ na 2020 r. i 2021 r. przewidziano kontrole w zakresie upmż; - zgodnie z wytycznymi Zastępcy GIOŚ przeprowadził rozeznaczenie 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.	nieprawidłowość dotyczyła nie w pełni skutecznego nadzoru merytorycznego nad realizacją kontroli przestrzegania upmż – polegała na błędnej interpretacji przepisów upmż przez jednego z inspektorów i nie miała zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

⁴⁹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	w formie opisowej	- realizował zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów upmż; - w opracowanych w WIOŚ planach kontroli na lata 2020 i 2021 uwzględniono kontrole w tym obszarze sprzedawców żywności i organizacji pozarządowych; - planowanie kontroli na rok 2020 poprzedzone zostało przeprowadzeniem rozeznania działających w województwie podmiotów sprzedających żywność; - wszystkie kontrole w 2020 r. zostały przeprowadzone zgodnie z planem i w zakresie określonym przez GIOŚ; - sprawozdanie za 2020 r. z realizacji cyklu kontrolnego w zakresie upmż zostało terminowo przekazane do GIOŚ.	- w dwóch umowach o łącznej wartości 929,7 tys. zł stwierdzono nieprawidłowości przy przeprowadzeniu postępowań na wybór wykonawców dostaw i robót budowlanych; - w obu postępowaniach stwierdzono również, że kwoty wybranych ofert były zbliżne z kwotą dotacji; - nie wskazano wysokości środków pochodzących z innych źródeł publicznych na 14 fakturach z 29 podlegających rozliczeniu w ramach umowy zawartej w 2019 r. z Miastem Białystok na realizację pomocy rzeczowej i żywnościowej.
5.	Stowarzyszenie Bank Żywności Suwałki – Białystok	w formie opisowej	- wywiązywał się z zadań finansowanych ze środków publicznych mających na celu zapobieganie marnowaniu żywności oraz z nałożonych obowiązków; - przekazywane na ten cel dotacje zostały wydatkowane terminowo i zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając osiągnięcie założonych efektów takich jak: stałe pozyskiwanie i dystrybucja żywności potrzebującym, organizowanie cyklicznych akcji pozyskiwania żywności, warsztatów w zakresie programów edukacyjnych dotyczących zdrowego odżywiania i przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz zapobieganie powstawaniu odpadów; - terminowo przekazywał rozliczenia końcowe z otrzymanego dofinansowania oraz sprawozdania z realizacji zadań.	nierzetelnie sporządził informację o realizacji zadań WIOŚ za 2020 r. w częściach dotyczących kontroli upmż oraz opisu ustaleń z tych kontroli – przedstawione dane w zakresie wniosków z przeprowadzonych kontroli oraz stwierdzonych nieprawidłowości były niegodne ze stanem faktycznym udokumentowanym w protokołach kontroli.
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	w formie opisowej	- realizował na obszarze województwa zadania związane z kontrolą upmż; - we własnym zakresie, na bieżąco, tworzył bazę podmiotów podlegających kontroli; - w oparciu o przygotowane roczne plany pracy przeprowadzał kontrole sprzedawców żywności pod kątem nałożonych na nie ustawowych obowiązków; - poddawał kontroli wszystkie możliwe do zbadania w danym okresie aspekty wynikające z upmż oraz monitorował wykonanie wydanych zarządzeń pokontrolnych.	- nie zrealizował w przewidzianym terminie jednego, z sześciu objętych kontrolą zadań, na dofinansowanie którego zawarł umowę dotacji; - złożył rozliczenie końcowe jednej, z sześciu przyznanych Bankowi dotacji 26 dni po terminie określonym w umowie.
7.	Bank Żywności w Grudziądzu	w formie opisowej	- spełniał warunki realizacji zadań publicznych określone w udpp oraz upmż; - posiadał wyodrębnioną ewidencję księgową i zasady rachunkowości umożliwiające rozliczenie otrzymanych środków publicznych; - prawidłowo zrealizował pięć, z sześciu objętych kontrolą zadań, na dofinansowanie których zawarł umowy dotacji; - zadania te zrealizował w terminach i zakresach rzeczowo-finansowych zgodnych z powyższymi umowami, a środki dofinansowania wykorzystał w całości zgodnie z przeznaczeniem, osiągając zakładane efekty.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	w formie opisowej	▪ w rocznych planach pracy na 2020 r. i 2021 r. przewidziano kontrole w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym w 2020 r. wyłączenie sprzedawców żywności, a w 2021 r. sprzedawców żywności i banków żywności; ▪ zgodnie z wytycznymi GIOŚ przeprowadził rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, wytypował podmioty do kontroli, w drugim i trzecim kwartale 2020 r. przeprowadził 10 kontroli sprzedawców żywności; ▪ w trakcie kontroli sprawdzano każdorazowo zawarcie umów między sprzedawcami żywności i organizacjami pozarządowymi dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności, ich zgodność z ustawowymi wymogami oraz przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych; ▪ sprawozdanie z czynności kontrolnych zostało sporządzone i przekazane GIOŚ w wymaganym terminie.	▪ w pięciu protokołach kontroli, niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano ustalenia dotyczące przychodów, podczas gdy dotyczyły one obrotów; ▪ sprawował nie w pełni skuteczny nadzór merytoryczny nad realizacją kontroli przestrzegania przepisów upmż.
9.	Związek Stowarzyszeń Bank Żywności w Trójmieście	w formie opisowej	▪ spełniał warunki określone w udpp; ▪ realizował zadania finansowane ze środków publicznych mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności; ▪ wyodrębiono ewidencję księgową środków dotacji, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów i kosztów; ▪ otrzymane dotacje zostały wydatkowane terminowo, umożliwiając osiągnięcie efektów obejmujących w szczególności stałe pozyskiwanie i dystrybucję żywności potrzebującym, czy organizowanie warsztatów w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności; ▪ terminowo przekazywał zleceniodawcom rozliczenia końcowe z otrzymanego dofinansowania oraz sprawozdania z realizacji zadań.	▪ przy udzieleniu ośmiu zamówień na łączną kwotę 590,8 tys. zł w związku z realizacją umowy z NFOŚiGW, BŻ nie zawarł umów z wykonawcami w formie pisemnej, czym naruszył postanowienia par. 6 ust. 4 umowy.
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	w formie opisowej	▪ wypracowywał system pozyskiwania danych o sprzedawcach podlegających przepisom upmż, na bieżąco weryfikując i aktualizując bazę podmiotów, prowadząc korespondencję ze sprzedawcami odnośnie do ich ewentualnego podlegania pod ww. ustawę; ▪ działania w powyższym zakresie podejmował według wytycznych GIOŚ w sprawie cykli kontroli na lata 2020 i 2021; ▪ zarówno na 2020 r., jak i 2021 r., w Kierunkach działania oraz planie pracy przewidział kontrole, przy czym w 2020 r. tylko sprzedawców żywności, a w 2021 r. sprzedawców żywności, banku żywności oraz organizacji pożytku publicznego; ▪ przeprowadzone w drugim i trzecim kwartale 2020 r. kontrole odbywały się zgodnie z wytycznymi GIOŚ, któremu przekazał w wymaganym terminie sprawozdanie z czynności kontrolnych.	▪ nie wydał trzech decyzji administracyjnych wymierzających karę pieniężną, o której mowa w art. 10 ust. 1 upmż, pomimo stwierdzenia braku aktualnych umów z organizacjami pożytku publicznego, których obowiązek zawarcia wynikał z art. 3 ust. 1 powołanej wyżej ustawy; ▪ nie nałożył na dwóch sprzedawców nieposiadających aktualnych umów obowiązku ich przedłożenia w wyznaczonym terminie. Umowy te zostały przedłożone dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Bank Żywności w Krakowie	w formie opisowej	▪ prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności; ▪ działania realizowane w ramach badanych zadań były zgodne z celami Banku zapisanymi w statucie; ▪ dysponował wyodrębnioną ewidencją księgową dla środków każdej otrzymanej dotacji; ▪ wywiązał się z obowiązków nałożonych w umowach – dotowane zadania zostały terminowo wykonane i osiągnięto planowane efekty; ▪ sprawozdania wymagane udpp oraz zawartymi umowami zostały złożone terminowo.	
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	w formie opisowej	▪ w rocznych planach pracy na 2020 r. i 2021 r. przewidziano kontrole w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności, przy czym w 2020 r. wyłącznie sprzedawców żywności, a w 2021 r. sprzedawców żywności i banków żywności; ▪ zgodnie z wytycznymi GIOŚ przeprowadził rozeznanie lokalnego rynku w zakresie branży sprzedawców żywności, wytypował podmioty do kontroli, w 2020 r. przeprowadził 10 kontroli sprzedawców żywności; ▪ w trakcie kontroli sprawdzano każdorazowo zawarcie umów między sprzedawcami żywności i organizacjami pozarządowymi dotyczących nieodpłatnego przekazywania żywności oraz przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych.	
13.	Bank Żywności w Łodzi im. Marka Edelmana	pozytywna	▪ realizując zadania finansowane ze środków publicznych stosował się do zapisów zawartych w umowach; ▪ terminowo i zgodnie z kosztorysami załączonymi do wniosków o dofinansowanie, realizował poszczególne zadania, a sporządzone sprawozdania nie budziły zastrzeżeń; ▪ dowody księgowe potwierdzające dokonanie wydatku były prawidłowo sporządzone pod kątem formalnym, merytorycznym i rachunkowym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych; ▪ przyjęte zasady księgowania przychodów, wydatków i kosztów zapewniały rzetelne ich ewidencjonowanie i umożliwiały w sposób jednoznaczny porównanie zapisów księgowych z dokumentami źródłowymi; ▪ wywiązał się z obowiązku wynikającego z przepisu art. 7 ust. 2 upmż i złożył do GIOŚ pisemne roczne sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie	w formie opisowej	- dokonał właściwego rozeznania na terenie województwa odnośnie podmiotów (sklepów spożywczych) spełniających wymogi upmż, a zebrane w ten sposób informacje były podstawą do opracowania rocznego planu kontroli na 2020 r. i 2021 r.; - w 2020 r. w 100% zrealizował plan, kontrolując 10 sklepów spożywczych w zakresie przestrzegania przepisów upmż; - kontrolerzy WIOŚ sprawdzali obowiązek zawarcia przez sprzedawców żywności umów z organizacją pozarządową, zamieszczenie w tych umowach elementów określonych w art. 3 ust 1 i 2 upmż, spełnianie przez organizację pozarządową warunków określonych w art. 2 pkt upmż. oraz obowiązek przeprowadzania kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących racjonalnego gospodarowania żywnością.	- w jednym przypadku inspektorzy WIOŚ nierzetelnie zweryfikowali umowę o nieodpłatne przekazanie żywności, gdyż podmiot, z którym sklep zawarł ww. umowę nie spełniał przesłanek określonych w art. 2 pkt 2 udpp, ponadto inspektorzy WIOŚ nie wykazali, że umowa nie zawierała wymaganych treści określonych w art. 3 ust. 1 upmż; - w jednym przypadku inspektorzy WIOŚ nie zobowiązali kontrolowanego w 2020 r. podmiotu do przedłożenia aktualnej umowy o nieodpłatnym przekazywaniu żywności, a jedynie zaakceptowali umowę zawartą 23 kwietnia 2018 r., co było sprzeczne z wymogami art. 3 ust. 1 i 2 w związku z art. 18 upmż.
15.	Fundacja Bank Żywności w Lublinie	pozytywna	- spełniał warunki określone m.in. w udpp; - zrealizował zadania zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dotacje osiągając zakładane efekty i wskaźniki; - terminowo złożył wymagane sprawozdania z realizacji zleconych zadań, sporządzając je zgodnie z wymaganymi wzorami oraz postanowieniami zawartych umów; - prawidłowo zostały ujęte w ewidencji księgowej środki finansowe pochodzące z dotacji udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w rozliczeniach tych dotacji ujmowano wydatki bezpośrednio związane z realizacją zleconych zadań; - niewykorzystane środki z dotacji Urzędu Miasta Lublin zostały zwrócone na rachunek bankowy Urzędu w terminie zgodnym z określonym w umowie.	
16.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu	pozytywna	- rzetelnie przygotował plany kontroli, które uwzględniały wyniki analizy ryzyka oraz kierunki działań i wytyczne GIOŚ; - zgodnie z przyjętymi planami przeprowadzano kontrole podmiotów, wytypowanych w oparciu o aktualne dane zamieszczone w bazie podmiotów podlegających kontroli WIOŚ; - w 2020 r. przeprowadzono siedem kontroli, które swoim zakresem obejmowały realizację obowiązków nałożonych na sprzedawców żywności w upmż.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Bank Żywności w Opolu z siedzibą w Luboszytach	w formie opisowej	■ prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych mające na celu zapobieganie marnowaniu żywności; ■ zadania te zostały wykonane w zakresie i terminach określonych w umowach zawartych z podmiotami udzielającymi dotacji, osiągając zakładane efekty; ■ zapewnił wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków otrzymanych na podstawie ww. umów z dotacji.	■ w przypadku jednej umowy, część środków otrzymanych na jej podstawie wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem, stanowiło to podstawę do uznania dotacji w tej części za pobraną w nadmiernej wysokości, i stosownie do art. 252 ust. 1 ufp rozdziło obowiązek jej zwrotu do budżetu wraz odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych; ■ stwierdzono naruszenie wymogów formalnych wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, jakim powinny odpowiadać dowody księgowe, w tym brak określenia sposobu ujęcia list plac w księgach rachunkowych.
18.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	pozytywna	■ opracował plany kontroli na lata 2020 i 2021 dotyczące sprzedawców żywności w rozumieniu art. 2 pkt 3 w zw. z art. 17 upmż, nie ujęto organizacji pozarządowych z uwagi na fakt, że obowiązek sprawozdawczy tych organizacji powstał dopiero 31 marca 2021 r.; ■ przeprowadził zgodnie z planem i z zakresem określonym przez GIOŚ kontrole sprzedawców żywności, które nie wykazały nieprawidłowości w zakresie stosowania upmż; ■ zaplanował na 2021 r. mniej kontroli sprzedawców żywności niż wynikało to z wytycznych GIOŚ ze względu na braki kadrowe.	
19.	Bank Żywności w Nowych Belicach	pozytywna	■ prawidłowo realizował działania dotyczące niedopuszczania do marnowania żywności oraz udzielania pomocy żywnościowej osobom potrzebującym w zakresie udpp oraz upmż na podstawie umów finansowanych ze środków publicznych; ■ zadania wykonał w pełnym zakresie i terminowo, zgodnie z wymogami udokumentował ich realizację, zaewidencjonował wydatki z nimi związane w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych; ■ z wykonania zadań oraz wykorzystania otrzymanych na ten cel dotacji zleceńiodawcom przedłożył sprawozdania i rozliczenia w wymaganej formie oraz z zachowaniem ustalonych terminów; ■ zgodnie z obowiązującym wzorem oraz terminowo sporządził i przekazał GIOŚ sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za 2020 r.	
20.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	w formie opisowej	■ przeprowadził w 2020 r. sześć kontroli sprzedawców żywności, w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków wynikających z upmż; ■ liczba kontroli zaplanowanych i przeprowadzonych w kontrolowanym okresie była mniejsza od rekomendowanych w Wytycznych GIOŚ, opracowanych na 2020 i 2021 r.; ■ w każdym przypadku czynności kontrolne obejmowały zakres wskazany w art. 3 ust. 1 i 2 upmż – tj. wszystkie obowiązki sprzedawców żywności, których realizacją przewidziana była do dnia przeprowadzenia kontroli.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
21.	Bank Żywności we Wrocławiu	w formie opisowej	- co do zasady prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności – w realizacji czterech z pięciu objętych kontrolą ww. zadań nie stwierdzono nieprawidłowości; - w przypadku wszystkich objętych kontrolą zadań osiągnął efekty przewidziane zawartymi umowami; - terminowo złożył do GIOŚ sprawozdanie za 2020 r. o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności.	- nie dopełnił obowiązku zgłoszenia do sądu rejestrowego zmiany statutu; - w przypadku jednego z zadań wydatkował po terminie określonym umową 1800,00 zł ze środków dotacji (tj. 18% środków tej dotacji), oraz nie dotrzymał terminu przedłożenia uproszczonego sprawozdania z realizacji zadania publicznego, nie wpłynęło to jednak istotnie na prawidłowość realizacji zadań w kontrolowanym zakresie.
22.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	pozytywna	- realizował – stosownie do wytycznych otrzymywanych od GIOŚ – zadanie polegające na kontroli przestrzegania przepisów upmż; - dokonał rozeznania rynku w zakresie liczby podmiotów, które podlegają mogą rygorom ww. ustawy, a następnie opracowywał roczne plany kontroli (plan na rok 2020 obejmował kontrole sprzedawców żywności, plan na rok 2021 – sprzedawców żywności i organizację pozarządowe), plan kontroli na rok 2020 został w pełni wykonany; - zakres przeprowadzanych kontroli był zgodny z wytycznymi otrzymywanymi od GIOŚ; - terminowo przekazał do GIOŚ roczne sprawozdanie z realizacji kontroli.	
23.	Fundacja Bank Żywności w Gorzowie Wielkopolskim	pozytywna	- prawidłowo realizował zadania finansowane ze środków publicznych związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności na postawie objętych kontrolą umów; - terminowo realizował zadania określone w umowach, prawidłowo dokumentując ich realizację i poniesione wydatki; - terminowo przedkładał sprawozdania z realizacji ww. umów; - terminowo złożył do GIOŚ sprawozdanie za 2020 r. o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności.	

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Dnia 18 września 2019 r. – co do zasady – weszła w życie ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. W świetle treści jej art. 21, przepisy art. 5–14 upmż weszły w życie 1 marca 2020 r. Ustawa określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki jej sprzedawców, w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności a także negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z jej marnowania (art. 1).

Przeciwdziałanie marnowaniu żywności zostało zdefiniowane w wąskim znaczeniu, poprzez odniesienie do wycofywania z etapu dystrybucji środków spożywczych, które spełniają wymogi prawa żywnościowego, w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady (art. 2 pkt 1 i 4 ustawy). Dotyczą one podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie sprzedaży środków spożywczych w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 ust. 3 upmż). W okresie pierwszych dwóch lat od dnia wejścia ustawy w życie, jej przepisy dotyczyły tylko sprzedawców żywności prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w co najmniej jednej jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży przewyższającej 400 m² (art. 17). Na sprzedawców tych ustawodawca nakłada kilka dodatkowych obowiązków. Przede wszystkim – obowiązek zawarcia z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności o określonych cechach (art. 3 upmż) oraz przeprowadzania wspólnie z organizacją pozarządową kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania jej marnowaniu (art. 4). Wprowadzono również opłaty za marnowanie żywności (art. 5 ustawy), stanowiące w rzeczywistości swoistą sankcję finansową dla sprzedawców, którzy pomimo zawarcia umów z organizacjami pozarządowymi marnują środki spożywcze. Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty i masy marnowanej żywności. Stawka opłaty wynosi 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności. Z opłaty zwolnione jest 10% masy marnowanej żywności, przy czym w roku 2020 było to 20% (art. 5 ust. 2 i 3 w zw. z art. 19 i 21 upmż). Opłatę pomniejsza się o poniesione przez sprzedawcę żywności koszty związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz o koszty wykonania umowy, w szczególności koszty transportu i dystrybucji żywności (art. 5 ust. 4 i 5 ustawy). W art. 8 ust. 1 ustawy zawarto ponadto obowiązek sprawozdawczy ww. sprzedawców wobec wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a w jej art. 5 ust. 10 – obowiązek informacyjny o wysokości należnej opłaty lub wartości żywności przekazanej bankom żywności.

Ww. organizacje pozarządowe – w rozumieniu art. 2 pkt 2 upmż w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 pkt 1 oraz ust. 4 udpp – to podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badaw-

czymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, a także osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Nie mogą być to partie polityczne – w tym europejskie – związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez partie polityczne, a także europejskie fundacje polityczne (art. 3 ust. 4 udpp), a do ich celów statutowych musi należeć wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych 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; działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących (art. 2 pkt 2 upmż).

Organizacje pozarządowe zostały zobowiązane do przeznaczenia środków pochodzących z tej opłaty na wykonywanie zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz ww. działalności charytatywnej. Na pokrywanie kosztów administracyjnych mogą przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty (art. 6 ust. 1 i 2 upmż). BŻ zobligowano również do składania sprzedawcy żywności pisemnej rocznej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty (art. 7 ust. 1 ustawy), a GIOŚ pisemnego rocznego sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności (art. 7 ust. 2 upmż). Ponadto w myśl art. 12 ust. 2 uioś, kierownik kontrolowanej przez Inspekcję jednostki organizacyjnej lub kontrolowana przez nią osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania Wojewódzkiego Inspektora o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń.

Problematykę związaną z dotacjami udzielanymi organizacjom pozarządowym regulują przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Definicja dotacji została sformułowana w art. 126 ufp, zgodnie z którym – dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ww. ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e ufp, dotacje celowe są to środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym.

W myśl art. 151 ust. 1 ufp dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. Z kolei

zgodnie z art. 221 ust.1–2 ww. ustawy, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego.

Zwrot dotacji z budżetu państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanych w terminie szczegółowo regulują przepisy odpowiednio art. 168 i 251 ufp, a dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości – przepisy odpowiednio jej art. 169 i 252.

Działalność pożytku publicznego nie jest – co do zasady – działalnością gospodarczą, w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców (art. 6 w zw. z art. 9 ust. 1 udpp) i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub odpłatna, zdefiniowane odpowiednio w art. 7 i 8 udpp. Nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności (art. 9 ust. 3 udpp).

Zgodnie z art. 10 udpp, prowadzenie przez m.in. organizacje pozarządowe nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości. Zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego organizacje pozarządowe powinny określić w statucie lub w innym akcie wewnętrznym.

Art. 5 ust. 1 udpp stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta może mieć charakter finansowy jak i niefinansowy oraz odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 2 i 3 udpp).

Zlecanie m.in. organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie może mieć formy powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspierania wykonania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 udpp). Wymogi w zakresie umowy o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego zostały uregulowane w art. 16 ust. 1–4 udpp. Podmioty otrzymujące dotacje są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację ww. umowy (art. 16 ust. 5 udpp).

Zgodnie z art. 17 udpp, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia jego realizacji; efektywności, rzetelności i jakości tej realizacji; prawidłowości wykorzystania otrzymanych środków publicznych; prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania. Sprawozdania te powinny zawierać szczegółowy opis wykonania zadania publicznego, zestawienie wydatków poniesionych na jego wykonanie oraz informację o poniesionych nakładach (art. 18 udpp ust. 1–4).

Naruszenie przepisów regulujących kwestie: zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji; zatwierdzenia w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji; ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu może wiązać się dla podmiotu dotującego z odpowiedzialnością za czyny określone w art. 8 ustawy o dyscyplinie finansów. Z kolei po stronie dotowanego, w przypadku wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nierozliczenia jej w terminie lub niedokonanie w terminie jej zwrotu w należnej wysokości, podstawę do tej odpowiedzialności stanowi art. 9 ww. ustawy.

Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, od 1 marca 2020 r., należy kontrola przestrzegania przepisów upmż (art. 2 pkt 17d uoiś). Organami IOŚ są Główny Inspektor oraz wojewódzcy inspektorzy jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 ww. ustawy). Kontrolę wykonują ww. GIOŚ, wioś oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji (art. 9 ust. 1d uoiś).

Główny Inspektor kieruje działalnością Inspekcji w tym m.in. ustala jej ogólne kierunki działania oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, kontroluje także stan ich realizacji; może wydawać wojewódzkim inspektorom wioś polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać będących w ich posiadaniu informacji o stanie środowiska i jego ochronie oraz o zakresie i wynikach ich działania; może też wydawać im polecenia przeprowadzenia w określonym czasie kontroli, a ponadto został zobowiązany do organizowania szkoleń pracowników Inspekcji w zakresie wykonywania zadań określonych uoiś i w przepisach odrębnych (art. 4 ust. 1 i art. 4a ust. 1 uoiś). Ponadto, w art. 20 upmż zobligowano GIOŚ do przedstawienia Sejmowi i Senatowi oceny funkcjonowania ustawy, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych, po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli niezwłocznie po 18 marca 2021 r.

Wojewódzcy inspektorzy kierują działalnością Inspekcji na obszarze województwa i m.in. wykonują jej zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi oraz poleceniami Głównego Inspektora (art. 5 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 uoiś). Wykonywanie zadań kontrolnych przez Inspekcję uregulowano w rozdziale 3 uoiś. Wioś m.in. wydają zarządzenia pokontrolne, zalecenia pokontrolne i decyzje administracyjne, mogą także wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub z decyzji administracyjnej (art. 12 ust. 1 uoiś), a nadto nakładają kary pieniężne, o jakich mowa w art. 10–12 upmż, których, w świetle treści art. 42 ust. 5 upf, zobowiązani są dochodzić.

W myśl art. 2 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej podlegają egzekucji administracyjnej. Istotne znaczenie mają w tym zakresie m.in. następujące przepisy pea: art. 15 ust. 1 – egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego; art. 26 ust. 1 – określa sposób wszczęcia postępowania egzekucyjnego, tj. na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru; art. 19 – określa organ egzekucyjny w przypadku badanych kar, tj. należności pieniężnych, którym jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego.

Sposób postępowania ze skargami i wnioskami regulują przepisy działu VIII Kpa, rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków oraz ewentualnych aktów wewnętrznych.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Według szacunków FAO co roku około 1,3 mld ton żywności, co stanowi około jednej trzeciej, wagowo, światowej produkcji żywności produkowanej na potrzeby ludzi, jest traconych lub marnotrawionych. Marnotrawienie żywności powoduje olbrzymie koszty gospodarcze i środowiskowe, które według szacunków FAO wynoszą 1,7 bln USD rocznie w skali światowej. Zapobieganie marnotrawieniu żywności i ograniczanie go przynosi korzyści ekonomiczne zarówno gospodarstwom domowym, jak i całemu społeczeństwu, prowadząc jednocześnie do zmniejszenia szkód w środowisku naturalnym. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami na każdy jeden wyprodukowany kilogram żywności emituje się do atmosfery średnio 4,5 kg CO₂; w Europie około 89 mln ton zmarnowanej żywności jest źródłem 170 mln ton CO₂ rocznie, przy czym udział w tej wartości przedstawia się następująco: spożycie w gospodarstwach domowych (78 mln ton CO₂ rocznie), przemysł spożywczy (59 mln ton CO₂ rocznie), inne (33 mln ton CO₂ rocznie). Co więcej, 1 EUR wydane na zapobieganie marnotrawstwu żywności pozwala uniknąć powstania 265 kg odpadów spożywczych o wartości 535 EUR, umożliwia władzom gminnym zaoszczędzenie 9 EUR na kosztach odpadów oraz 50 EUR w związku z kosztami środowiskowymi związanymi z emisją gazów cieplarnianych zanieczyszczeniem atmosferycznym.

Przekazywanie niesprzedanej żywności w całym łańcuchu żywnościowym prowadzi do znacznego ograniczenia marnotrawienia żywności, a jednocześnie umożliwia również wsparcie osób potrzebujących pomocy żywnościowej, których nie stać na zakup poszczególnych środków spożywczych lub dostatecznych ilości żywności takiej samej jakości. Fundusze europejskie, takie jak Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), ułatwiają przekazywanie żywności poprzez finansowanie, między innymi przez finansowanie infrastruktury magazynowania i transportu darowanej żywności; jednakże państwa członkowskie w niewystarczającym stopniu korzystają z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Tymczasem dostarczanie potrzebującym nadwyżki żywno-

ści nadającej się do spożycia jest utrudnione właśnie ze względu na małą wydajność sieci dystrybucji, a w niektórych przypadkach jej brak. Organizacje charytatywne oraz instytucje wykonujące prace społeczne i utrzymywane przez państwo lub samorządy lokalne nie dysponują wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi, aby dostarczyć i rozdystrybuować zaofiarowaną na cele charytatywne żywność nadającą się do spożycia.

Pierwszym etapem zapobiegania powstawania odpadów jest ograniczenie potencjalnych strat. Już podczas produkcji rolnej i zbiorów część produktów pozostaje niezebrana ze względu na niespełnienie wymogów handlowych lub jakościowych. Ważne są tu uregulowania prawne lub praktyki handlowe dotyczące jakości, wielkości i koloru produktów. Na etapie przemysłowej produkcji żywności, pierwszy element efektywnego ograniczenia strat to zbadanie skali zjawiska oraz stworzenie systemu zarządzania ilością odpadów w przedsiębiorstwie. Istotnym elementem jest tutaj rzetelna weryfikacja strat i ustalenie norm zakładowych na akceptowalne ilości strat. Równie ważnym elementem w zapobieganiu strat jest optymalizacja produkcji, magazynowania i transportu. Optymalizację produkcji można rozwijać w partnerstwie z przedstawicielami handlu, którzy oficjalnie deklarują przyjęcie polityki zrównoważonego łańcucha dystrybucji. Natomiast na etapie dystrybucji hurtowej i detalicznej na marnowanie żywności duży wpływ ma nieefektywność łańcucha dystrybucji oraz nieprawidłowe zarządzanie zapasami. Rozwiązaniem powinna być lepsza koordynacja między sprzedawcami, sieciami sprzedaży, hurtownikami i producentami oraz zachęcanie do większej dokładności w przewidywaniu popytu. Kolejnym problemem jest ostra selekcja i przyjmowanie od producentów do sprzedaży w sieciach handlowych tylko idealnych składników. Ważną kwestią jest bezpieczeństwo żywności podczas transportu i przechowywania, dlatego ważne jest prowadzenie wspólnych z sieciami handlowymi kampanii po to, by edukować nie tylko przedstawicieli tych sieci, lecz także konsumenta w temacie transportowania i przechowywania żywności, co może przyczynić się do tego, że dłużej zachowa ona świeżość⁵⁰.

W rezolucji z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności Parlament Europejski zwrócił także uwagę, że w hierarchii postępowania z odpadami ustanowionej dyrektywą ramową w sprawie odpadów (zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, odzysk i unieszkodliwianie) nie uwzględniono specyfiki odpadów spożywczych, które są wysoce zróżnicowanym strumieniem odpadów. Brak jest obecnie specjalnej hierarchii postępowania z niespożytą żywnością i odpadami spożywczymi na poziomie UE; należy zatem ustalić hierarchię postępowania z odpadami spożywczymi, w której uwzględni się cały łańcuch dostaw, a zapobieganie i ponowne ich wykorzystywanie do celów spożycia przez ludzi powinno być działaniami priorytetowymi. Niestety w wielu państwach członkowskich przekazanie w darze nadwyżek

⁵⁰ Por. <https://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/przeciwdzialanie-marnowaniu-zywnosci-to-wspolna-odpowiedzialnosc/>.

żywności zdatnej do spożycia kosztuje więcej niż poddanie ich degradacji beztlenowej, co jest sprzeczne z interesem społecznym (biorąc pod uwagę liczbę ludności żyjącej w skrajnym ubóstwie) i szeroko pojętym interesem ekonomicznym. Parlament Europejski wezwał także państwa członkowskie do lepszego wykorzystania możliwości oferowanych w przedmiotowej dziedzinie przez różne kierunki polityki i programy finansowania Unii Europejskiej, zaangażowanie się w kampanie szerzenia wiedzy i kampanie informacyjne na temat zapobiegania marnotrawieniu żywności podkreślając odpowiedzialność właściwych organów w państwach członkowskich w zakresie opracowania indywidualnie dostosowanego podejścia do zwalczania marnotrawienia żywności w obrębie ram unijnych.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645) – ustawa o przeciwdziałaniu marnowania żywności, ustawa albo upmż.
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.) – ustawa o działalności pożytku publicznego albo udpp.
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070) – ustawa o Inspekcji albo uioś.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) – ustawa o finansach albo ufp.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.) – ustawa o rachunkowości albo uor.
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.) – postępowanie egzekucyjne albo pea.
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289.) – ustawa o dyscyplinie finansów.
8. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) – Prawo przedsiębiorców.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) – Kpa.
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.) – RODO.
11. Rozporządzenie 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 (Dz. U. poz. 2057) – rozporządzenie w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) – rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.
13. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342.) – rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (OSZ)
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (ENM)
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
15. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Minister Klimatu i Środowiska
17. Minister Edukacji i Nauki
18. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
19. Federacja Polskich Banków Żywności
20. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej