Data publikacji: 04-08-2021

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2021 r. **Druk nr 479**

GŁÓWNY INSPEKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA

Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z treścią art. 20 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645), w załączeniu przekazuję „*Ocenę funkcjonowania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645)”*.

Z poważaniem

(-) p.o. Marek Chibowski
Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

GŁÓWNY INSPEKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 19 lipca 2019 r.

o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

(Dz.U. z 2020 r. poz. 1645)

Zatwierdzam

Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

p.o. Marek Chlbowski

Warszawa, lipiec 2021 r.

Opracowano w Departamencie Kontroli Odpadów

Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

Spis treści

I. Wprowadzenie.....5

II. Ogólna charakterystyka przepisów ustawy.....6

1. Definicje.....6

a. Marnowanie żywności.....6

b. Organizacja pozarządowa.....7

c. Sprzedawca żywności.....7

d. Żywność.....7

2. Umowa dotycząca nieodpłatnego przekazywania żywności.....8

3. Kampanie edukacyjno-informacyjne.....8

4. Opłata za marnowanie żywności.....8

5. Obowiązki sprawozdawcze.....9

6. Sankcje.....10

III. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez inspektorów WIOŚ w 2020 r......11

1. Zakres podmiotowy kontroli.....11

2. Stwierdzone nieprawidłowości.....13

a. Sprzedawcy żywności.....13

b. Organizacje pozarządowe.....14

3. Działania pokontrolne.....15

IV. Sprawozdawczość.....15

1. Sprawozdawczość organizacji pozarządowych.....15

2. Sprawozdawczość WFOŚiGW.....16

V. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy.....17

VI. Podsumowanie.....23

I. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz. U. z 2020 r. poz. 1645), zwana dalej: „ustawą" oraz „ocenianą ustawą", weszła w życia z dniem 18 września 2019 r. Ustawa wprowadziła do istniejącego porządku prawnego rozwiązania określające zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców żywności i organizacji pozarządowych w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności.

W uzasadnieniu do projektu ustawy (Druk 2431 z dnia 19 marca 2018 r.), zwanym dalej: „uzasadnieniem do projektu ustawy", wskazano, że marnowanie żywności stanowi istotny problemem środowiskowy, ekonomiczny i etyczny. Marnowanie żywności budzi kontrowersje etyczne w sytuacji wciąż istniejącego problemu niedożywienia części ludności świata. Marnowanie żywności występuje na każdym etapie – od wytwarzania, poprzez przetwarzanie i dystrybucję, kończąc na konsumpcji u ostatecznego konsumenta. Skala marnowania żywności na poszczególnych etapach procesu jest zróżnicowana w zależności od kraju. W Polsce brak jest szczegółowych i bieżących szacunków skali marnowania żywności, jak również brak jest danych dotyczących redystrybucji żywności, czyli przekazywania jej na cele charytatywne.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym oraz innym przewidzianym ustawą osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym i przeznaczanie jej na cele charytatywne jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania zjawiska marnotrawienia żywności, wpływa także pozytywnie na zrównoważenie systemu żywnościowego.

Jednym z założeń wprowadzonej ustawy był wpływ na wykonywanie pracy przez organizacje pozarządowe, usprawniając wykonywanie przez nie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie: pomocy społecznej, wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej oraz działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

Główne rozwiązania wprowadzone ocenianą ustawą dotyczą:

- obowiązku zawarcia umowy przez sprzedawcę żywności z organizacją pozarządową dotyczącą nieodpłatnego przekazywania żywności;
- obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności;
- obowiązku ponoszenia przez sprzedawcę żywności opłaty za marnowanie żywności;
- obowiązków sprawozdawczych organizacji pozarządowych oraz sprzedawców żywności;
- sankcji wymierzanych w zakresie nieprzestrzegania przepisów ustawy.

Zgodnie z art. 20 ustawy, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, zwany dalej: „GIOŚ", został zobowiązany do przedstawienia Sejmowi i Senatowi oceny jej funkcjonowania, w szczególności

w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych, po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ocena stanowi podsumowanie funkcjonowania przepisów ustawy oraz wskazuje obszary wymagające wprowadzenia pewnych zmian poprawiających jej funkcjonowanie. Niniejsza ocena została sporządzona na podstawie:

- danych wynikających z przeprowadzonego w 2020 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów ustawy, który dostarczył informacji w przedmiocie zawierania umów przez sprzedawców żywności z organizacjami pozarządowymi w zakresie nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, przeprowadzania kampanii edukacyjno-informacyjnych przez sprzedawców żywności oraz pozwolił zidentyfikować obszary wymagające dalszego monitorowania i podejmowania działań wymuszających przestrzeganie przez kontrolowane podmioty przepisów ustawy;
- danych wynikających z przedłożonych przez organizacje pozarządowe do GIOŚ sprawozdań o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności. Wskazane sprawozdania dostarczyły informacji o masie żywności otrzymanej od sprzedawców żywności oraz masie żywności, którą organizacje przekazały na rzecz potrzebujących, wraz z wykazem sprzedawców żywności, od których otrzymały żywność;
- danych wynikających z przesłanych do GIOŚ sprawozdań od wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej „WFOŚiGW", zawierających dane o całkowitej masie marnowanej żywności przez sprzedawców żywności w danym roku oraz całkowitej wysokości należnej opłaty i wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW;
- opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, zwanych dalej: „inspektorów WIOŚ", a także opinii pracowników WFOŚiGW, sprzedawców żywności oraz organizacji pozarządowych w zakresie przepisów ustawy, pozwalających na szerszą analizę funkcjonowania ustawy i zawartych w niej rozwiązań.

II. Ogólna charakterystyka przepisów ustawy

1. Definicje

a. Marnowanie żywności

Marnowaniem żywności jest wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, z późn. zm.1) - Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem (WE) nr 178/2002", 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 ustawy).

b. *Organizacja pozarządowa*

Organizację pozarządową zdefiniowano jako organizację pozarządową oraz podmiot, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), których celem statutowym jest wykonywanie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie:

a) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,

b) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,

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

Definicję organizacji pozarządowej spełniają również osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

c. Sprzedawca żywności

Sprzedawcą żywności jest podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378) powyżej 250 m^2, w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 pkt 3 ustawy). Przy czym zgodnie z przepisem przejściowym w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy przez sprzedawcę żywności rozumie się podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powyżej 400 m^2, w której przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 17 ustawy).

d. Żywność

Żywność oznacza środki spożywcze w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, czyli jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

Środek spożywczy obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Definicja ta obejmuje wodę zgodną z normami określonymi zgodnie z art. 6 dyrektywy 98/83/WE i bez uszczerbku dla wymogów dyrektyw 80/778/EWG i 98/83/WE.

2. Umowa dotycząca nieodpłatnego przekazywania żywności

Sprzedawca żywności jest obowiązany do zawarcia umowy z organizacją pozarządową w zakresie nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego. Umowa powinna w szczególności określać postanowienia dotyczące:

1) czasu i sposobu przekazywania żywności organizacji pozarządowej, a także rodzaju przekazywanej żywności, z przeznaczeniem jej na wykonywanie przez tę organizację zadań w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy;

2) podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy jej stronami;

3) przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności;

4) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

W przypadku wypowiedzenia umowy, sprzedawca żywności jest obowiązany zawrzeć nową umowę najpóźniej w terminie 14 dni od dnia rozwiązania się umowy wypowiedzianej, jeżeli nie jest stroną innej umowy.

W ocenianej ustawie wskazano, że pierwszą umowę sprzedawca żywności jest obowiązany zawrzeć w terminie 5 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 18 ustawy).

3. Kampanie edukacyjno-informacyjne

Obowiązek prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnej w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności został nałożony na sprzedawców żywności. Kampanie edukacyjno-informacyjne powinny być przeprowadzane co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki. Kampanie edukacyjno-informacyjne mają być prowadzone wspólnie z organizacją pozarządową, z którą sprzedawca żywności zawarł umowę dotyczącą przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego.

Na kampanie można przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty, zaś opłata za marnowanie żywności może zostać pomniejszona przez sprzedawcę żywności o koszty poniesione na omawiane kampanie.

4. Opłata za marnowanie żywności

Obowiązek ponoszenia opłaty za marnowanie żywności został nałożony na sprzedawców żywności. Opłata jest ustalana poprzez pomnożenie jednostkowej stawki przez masę marnowanej żywności. Podstawę obliczenia opłaty stanowi masa marnowanej żywności w kilogramach. Wprowadzono zasadę samonaliczania – obowiązany podmiot sam ustala wysokość opłaty i wnosi

należną opłatę. Środki pochodzące z opłat przekazywane są organizacjom pozarządowym, z którymi sprzedawcy żywności zawarli umowy dotyczące nieodpłatnego przekazywania żywności.

Opłaty nie ponosi się od 10% masy marnowanej żywności (podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności w kilogramach). Ponadto art. 19 ustawy wprowadza okres przejściowy w zakresie obliczania opłaty za marnowanie żywności, zgodnie z którym, podstawą obliczenia opłaty w roku, w którym art. 5 wszedł w życie, stanowi 80% masy marnowanej żywności w kilogramach.

Sprzedawca żywności jest uprawniony do pomniejszenia opłaty odpowiednio o koszty poniesione na prowadzone kampanie edukacyjno-informacyjne lub koszty wykonania umowy dotyczącej przekazywania żywności. Sprzedawca żywności, po ustaleniu wysokości należnej opłaty wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę, do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy. Jeżeli sprzedawca żywności zawarł umowę z więcej niż jedną organizacją pozarządową, opłatę dzieli między wszystkie organizacje proporcjonalnie do ilości odebranej przez nie żywności. W przypadku jednak, gdy sprzedawca żywności nie przekazał żywności żadnej z organizacji pozarządowych, przekazuje opłatę w częściach równych wszystkim organizacjom, z którymi zawarł umowę.

W przypadku niezawarcia umowy, sprzedawca żywności wnosi należną opłatę na rachunek bankowy WFOŚiGW, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności. Środki pochodzące z opłaty przeznaczane są na działania w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. W przypadku gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 300 zł, opłaty nie wnosi się.

Sprzedawca żywności ma obowiązek zamieszczania informacji o wysokości należnej opłaty lub o wartości żywności przekazanej organizacjom pozarządowym w sprawozdaniu finansowym przewidzianym przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, 1495, 1571, 1655 i 1680 oraz z 2020 r. poz. 568) oraz na swojej stronie internetowej, jeżeli ją prowadzi.

Środki pochodzące z opłaty mogą być wykorzystane przez organizację pozarządową na wykonywanie zadań publicznych w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy, a także na pokrywanie kosztów administracyjnych, przy jednoczesnym założeniu, że na koszty administracyjne organizacja może przeznaczyć nie więcej niż 20% środków z opłaty.

5. Obowiązki sprawozdawcze

Organizacja pozarządowa jest obowiązana do przekazania sprzedawcy żywności, pisemnej informacji dotyczącej wykorzystania środków pochodzących z opłaty w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.

Dodatkowo organizacja pozarządowa powinna składać do GIOŚ, pisemne roczne sprawozdanie o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności, zawierające dane o masie żywności otrzymanej od sprzedawców żywności oraz masie żywności, którą organizacja przekazała na rzecz potrzebujących,

wraz z wykazem sprzedawców żywności, od których otrzymała żywność. Sprawozdanie należy składać do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Wzór ww. dokumentów został określony w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Sprzedawca żywności składa do WFOŚiGW na terenie województwa, w którym prowadzi działalność w zakresie sprzedaży żywności, pisemne roczne sprawozdanie o marnowanej żywności, które zawiera dane o całkowitej masie marnowanej żywności w danym roku oraz wysokości należnej opłaty wraz ze wskazaniem wysokości opłaty, która zostanie wpłacona do funduszu, do 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

WFOŚiGW składa do GIOŚ, pisemne roczne zbiorcze sprawozdanie o marnowanej żywności zawierające dane o całkowitej masie marnowanej żywności przez sprzedawców żywności w danym roku oraz całkowitej wysokości należnej opłaty i wysokości opłaty wpłaconej do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wraz z wykazem sprzedawców żywności, którzy złożyli sprawozdanie, do 30 czerwca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Wzór ww. sprawozdań, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy, określił w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw klimatu.

6. Sankcje

Niezłożenie ww. sprawozdań przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe podlega karze grzywny.

W przepisach art. 10–12 ustawy uregulowano zasady nakładania kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy. Kary pieniężne mają charakter kar administracyjnych i są wymierzane w drodze decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia przez sprzedawcę żywności działalności w zakresie sprzedaży żywności. Kary pieniężne wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna, na rachunek bankowy wskazany w decyzji.

Sprzedawca żywności w przypadku niezawarcia umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności, podlega karze pieniężnej w wysokości 5 000 zł. W ustawie wskazano, że w przypadku gdy sprzedawca żywności wykaże, iż nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową wykonującą zadania w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, to taki sprzedawca nie podlega karze pieniężnej.

W ustawie określono również zasady nakładania sankcji dla sprzedawcy żywności za niewniesienie opłaty za marnowanie żywności. Kary pieniężne zostały określone poprzez tzw. widełki kwotowe. Jeżeli sprzedawca żywności nie wnosi na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę (lub na rachunek bankowy WFOŚiGW w przypadku gdy nie posiada umowy z organizacją pozarządową) opłaty, wnosi ją w niepełnej wysokości albo nie wnosi jej w terminie, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 10 000 zł. Przy ustalaniu wysokości administracyjnej

kary pieniężnej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia ilość marnowanej żywności podlegającej wniesieniu opłaty, wysokość wniesionej w niepełnym wymiarze opłaty oraz liczbę dni opóźnienia wniesienia opłaty.

Jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, który popełnił naruszenie, dołożył należytej staranności, aby do naruszenia nie doszło, lub nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono na skutek okoliczności, których nie mógł przewidzieć, wojewódzki inspektor ochrony środowiska odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej, umarza postępowanie oraz zwalnia podmiot od wniesienia opłaty za okres do wydania decyzji o umorzeniu postępowania.

III. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez inspektorów WIOŚ w 2020 r.

W 2020 r. został przeprowadzony przez Inspekcję Ochrony Środowiska cykl kontrolny w zakresie przestrzegania przez sprzedawców żywności oraz organizacje pozarządowe przepisów ustawy.

Celem kontroli było zidentyfikowanie problemów i nieprawidłowości, stanowiących barierę w stworzeniu szczelnego systemu postępowania z żywnością, która może zostać zmarnowana. Dostarczył on informacji w przedmiocie zawierania umów przez sprzedawców żywności z organizacjami pozarządowymi w zakresie nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, przeprowadzania kampanii edukacyjno-informacyjnych przez sprzedawców żywności oraz pozwolił zidentyfikować obszary wymagające dalszego monitorowania i podejmowania działań wymuszających przestrzeganie prawa przez kontrolowane podmioty.

1. Zakres podmiotowy kontroli

Z uwagi na wejście w życie niektórych przepisów ustawy dopiero w dniu 1 marca 2020 r., kontrole sprzedawców żywności przeprowadzone były przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w terminie od marca do grudnia 2020 roku. GIOŚ przekazał inspektorom WIOŚ do stosowania „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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1680)", w których wytypował liczbę podmiotów przewidzianych do kontroli w każdym województwie. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ww. wytycznych, kontrolą w skali kraju w 2020 roku miało zostać objętych łącznie 160 podmiotów.

W związku z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczpospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 433) oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 z późn. zm.), zakres zaplanowanych na 2020 r. kontroli uległ zmianie.

Inspektorzy WIOŚ, w celu wytypowania podmiotów spełniających wymagane ustawą kryteria, wystosowali pisma do sprzedawców żywności, w celu uzyskania informacji o spełnieniu ustawowej definicji sprzedawcy żywności. Po uzyskaniu ww. danych, wojewódzcy inspektorzy ochrony

środowiska skontrolowali łącznie 152 placówki handlowe należące do sprzedawców żywności, w tym 145 placówki w jednostce handlu detalicznego oraz 7 placówek w jednostce handlu hurtowego. W 2 przypadkach już podczas kontroli ustalono, że kontrolowani przedsiębiorcy nie są sprzedawcami żywności w rozumieniu ustawy, tj. w jednym przypadku stwierdzono brak ogólnodostępnej hali sprzedaży, natomiast w drugim przypadku przychody ze sprzedaży żywności stanowiły ok. 30% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów.

Liczbę skontrolowanych sprzedawców żywności w poszczególnych województwach przedstawia poniższa tabela:

Liczba skontrolowanych przedsiębiorców w poszczególnych województwach		
Lp.	**Województwo**	**Liczba skontrolowanych przedsiębiorców**
1	dolnośląskie	6
2	kujawsko-pomorskie	10
3	lubelskie	10
4	lubuskie	11
5	łódzkie	10
6	małopolskie	11
7	mazowieckie	13
8	opolskie	7
9	podkarpackie	10
10	podlaskie	5
11	pomorskie	10
12	śląskie	9
13	świętokrzyskie	7
14	warmińsko-mazurskie	11
15	wielkopolskie	13
16	zachodniopomorskie	9
RAZEM		**152**

Należy podkreślić, że mniejsza liczba skontrolowanych sprzedawców żywności (152) niż wskazana w wytycznych (160) wynikała przede wszystkim z sytuacji epidemicznej w kraju.

W ramach przeprowadzonego cyklu kontrolnego inspektorzy WIOŚ skontrolowali 5 organizacji pozarządowych wytypowanych na podstawie kontroli przeprowadzonych u sprzedawców żywności.

2. Stwierdzone nieprawidłowości

a. Sprzedawcy żywności

❖ *Przestrzeganie obowiązku zawarcia umowy z organizacją pozarządową*

W 95% skontrolowanych podmiotów, kontrolowani przedsiębiorcy przestrzegali wymagań ustawy w zakresie zawierania umów z organizacjami pozarządowymi w formie pisemnej lub elektronicznej (podpisanej kwalifikowanym podpisem elektronicznym).

Tylko w jednym przypadku, w trakcie przeprowadzanej kontroli, stwierdzono nieprawidłowość w zakresie braku zawarcia umowy z organizacją pozarządową dotyczącą nieodpłatnego przekazywania żywności. Natomiast w 7 przypadkach stwierdzono zawarcie przedmiotowej umowy po ustawowo wyznaczonym terminie, tj. po dniu 18 lutego 2020 roku.

Umowy najczęściej były zawierane z Bankami Żywności (w tym z Bankami Żywności reprezentowanymi przez Federację Polskich Banków Żywności) - 79 przypadków, z Caritas (odpowiednim miejscowo) – 42 przypadki, a także z Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta – 7 przypadków.

W jednym przypadku umowa dotycząca nieodpłatnego przekazywania żywności była zawarta z organizacją pozarządową nieposiadającą celu statutowego określonego w ustawie.

Podczas przeprowadzonych kontroli wykazano, że większość (96%) umów zawierała wszystkie wymagane zagadnienia wskazane w ustawie. W kilku przypadkach stwierdzono uchybienia dotyczące zakresu przedmiotowego umowy, tj.:

- braku postanowień dotyczących podziału kosztów transportu i dystrybucji żywności (1 przypadek),
- braku postanowień dotyczących odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy (2 przypadki),
- niewystarczające uregulowanie kwestii dotyczących odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (1 przypadek),
- braku postanowień dotyczących przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności (1 przypadek),
- braku podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy stronami umowy, przypadków, w których organizacja pozarządowa może zrezygnować lub odmówić odbioru żywności, okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia (1 przypadek),
- braku postanowień dotyczących podziału kosztów odbioru i dystrybucji żywności pomiędzy stronami umowy, oraz dotyczących odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy (1 przypadek).

❖ *Przestrzeganie obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych*

Przedsiębiorcy przeprowadzili w sumie 52 kampanie edukacyjno-informacyjne w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Kampanie edukacyjno-informacyjne nie zostały przeprowadzone we wszystkich skontrolowanych placówkach – powyższe wynika z faktu, że kontrole były realizowane w okresie od marca do grudnia 2020 r., a sprzedawcy żywności zobowiązani byli do przeprowadzenia ww. kampanii do końca grudnia 2020 r.

Podczas kontroli nie stwierdzono naruszeń w zakresie przeprowadzania kampanii edukacyjno-informacyjnych. Kampanie prowadzone były wspólnie z organizacjami pozarządowymi, najczęściej w postaci:

- wielkoformatowych tablic informacyjnych, przedstawiających dane dotyczące problemu marnowania żywności oraz zasad racjonalnego gospodarowania żywnością;
- plakatów, wielkoformatowych banerów z hasłami dotyczącymi przeciwdziałania marnowaniu żywności;
- komunikatów w gazetkach, na stronach internetowych;
- informacji na wózkach sklepowych w formie nakładek.

Kwota przeznaczana na kampanie była zróżnicowana i wynosiła od 88,30 zł do 340 000 zł. W kilku przypadkach sprzedawcy żywności już po przeprowadzeniu kampanii oświadczyli, że kwota przekazana na kampanie edukacyjno-informacyjne nie przekroczy 20% środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy „Na kampanie, o których mowa w ust. 1, można przeznaczyć nie więcej niż 20% środków pochodzących z opłaty, o której mowa w art. 5". Ww. artykuł wskazuje, że na kampanie można – ale nie jest to obowiązkiem, przeznaczyć maksymalnie 20% środków pochodzących z opłaty. Kontrola wykazała, że niektórzy sprzedawcy żywności zamierzali „odliczyć" od ostatecznej opłaty za marnowanie żywności maksymalną wysokość środków na rzecz kampanii edukacyjno-informacyjnych, nawet jeśli przeprowadzona przez nich kampania nie była aż tak kosztowna.

Z uwagi, że kontrole były przeprowadzane w 2020 r. inspektorzy WIOŚ nie skontrolowali przestrzegania obowiązku wnoszenia opłaty za marnowanie żywności (art. 5 ustawy) oraz przestrzegania obowiązku składania sprawozdań o marnowanej żywności (art. 8 ust. 1 ustawy).

b. Organizacje pozarządowe

❖ *Sprawdzenie sposobu zagospodarowania otrzymywanej żywności*

Kontrole wykazały, że żywność była prawidłowo zagospodarowana przez organizacje na: wydawanie gorących posiłków, przygotowanie i wydawanie paczek żywnościowych, przekazywanie żywności podmiotom takim jak organizacje pozarządowe, domy pomocy społecznej, stowarzyszenia, zakłady aktywności zawodowej oraz świetlice środowiskowe, a także centra interwencji kryzysowej, hospicja, domy opieki dla osób starszych i ogniska wychowawcze.

Z uwagi, że kontrole były przeprowadzane w 2020 r. inspektorzy WIOŚ nie skontrolowali przestrzegania obowiązku składania sprzedawcy żywności pisemnej rocznej informacji o wykorzystaniu środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności (art. 7 ust. 1 ustawy) oraz przestrzegania obowiązku składania do GIOŚ rocznego sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności (art. 7 ust. 2 ustawy).

3. Działania pokontrolne

Wobec podmiotów, u których stwierdzono naruszenia przepisów ustawy zastosowano następujące działania pokontrolne:

- wydano 10 zarządzeń pokontrolnych;
- wszczęto 2 postępowania administracyjne w celu nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niezawarcie umowy z organizacją pozarządową;
- wydano 2 decyzje administracyjne dotyczące wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

IV. Sprawozdawczość

1. Sprawozdawczość organizacji pozarządowych

Do GIOŚ wpłynęły 102 sprawozdania o sposobie zagospodarowania otrzymanej żywności za 2020 rok. W większości przypadków organizacje pozarządowe przekazywały całą żywność na rzecz potrzebujących. W 9 przypadkach (8%) masa przekazanej żywności na rzecz potrzebujących była mniejsza od masy otrzymanej żywności od sprzedawców żywności. Organizacje pozarządowe wskazywały w ww. sprawozdaniach na następujące sposoby zagospodarowania otrzymanej żywności:

- przygotowywanie posiłków z produktów przekazanych przez sprzedawców żywności - również wykorzystywanie żywności w celu wzbogacenia i urozmaicenia posiłków;
- wydawanie paczek żywnościowych;
- przekazywanie żywności organizacjom współpracującym – np. do domów dziecka, domów samotnej matki.

Pomoc najczęściej trafiała do:

- osób bezdomnych;
- osób samotnych;
- osób o niskich dochodach;
- osób z niepełnosprawnościami;
- rodzin wielodzietnych;
- osób starszych;
- bezrobotnych;
- samotnych matek.

Z przesłanych przez organizacje pozarządowe sprawozdań wynika, że zbiorcza masa otrzymanej od sprzedawców żywności wynosi 17 185 113,54 kg, natomiast masa żywności, którą organizacje żywności przekazały na rzecz potrzebujących wynosi 17 617 158,98 kg.

W związku z pojawiającymi się błędami w przedłożonych sprawozdaniach GIOŚ skierował 52 pisma do organizacji pozarządowych z wezwaniem o złożenie korekt. Najczęściej pojawiające się błędy w ww. sprawozdaniach, mające bezpośredni wpływ na wielkość ww. mas żywności dotyczyły błędnie wskazanych sprzedawców żywności, od których organizacje pozarządowe otrzymały żywność (zakładów produkcyjnych, restauracji oraz kawiarni).

Dodatkowo organizacje pozarządowe kilkukrotnie wskazywały, że przekazały większą masę żywności na rzecz potrzebujących niż otrzymały od sprzedawców żywności, co jest niemożliwe, bowiem dane w zakresie masy żywności przekazanej przez organizację na rzecz potrzebujących dotyczą wyłącznie masy żywności przekazanej, którą organizacja otrzymała uprzednio od sprzedawców żywności w rozumieniu przepisów ustawy, a nie od wszystkich podmiotów, od których organizacja otrzymała żywność w danym roku.

Ponadto, na podstawie ww. cyklu kontrolnego przeprowadzonego w 2020 r. u sprzedawców żywności GIOŚ ustalił, że nie wszystkie organizacje pozarządowe wskazane jako organizacje, z którymi skontrolowani sprzedawcy żywności zawarli umowy dotyczące nieodpłatnego przekazywania żywności złożyły wymagane sprawozdania. W związku z powyższym, GIOŚ wystosował 32 pisma do organizacji pozarządowych dotyczące wezwania do przedłożenia ww. sprawozdania.

Analiza korekt sprawozdań oraz dosyłane na bieżąco sprawozdania od organizacji, które nie wykonały ustawowego obowiązku wykazały, że zbiorcza masa otrzymanej żywności od sprzedawców żywności na dzień sporządzenia niniejszej opinii wynosi 18 507 536,42 kg, natomiast masa żywności, którą organizacje żywności przekazały na rzecz potrzebujących wynosi 18 488 208,92 kg.

W opinii GIOŚ, wskazane zbiorcze masy żywności są niedoszacowane i nie obrazują w pełni masy żywności faktycznie przekazanej na rzecz organizacji pozarządowych, ze względu na to, że nie wszystkie zobowiązane organizacje złożyły sprawozdania.

2. Sprawozdawczość WFOŚiGW

WFOŚiGW były zobowiązane do złożenia do GIOŚ w terminie do 30 czerwca 2021 r. pisemnych rocznych zbiorczych sprawozdań o marnowanej żywności. Wskazane sprawozdania dostarczyły informacji w zakresie danych o całkowitej masie marnowanej żywności przez sprzedawców żywności w 2020 r. oraz całkowitej wysokości należnej opłaty i wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW wraz z wykazem sprzedawców żywności, którzy złożyli sprawozdanie.

Na podstawie ww. zbiorczych sprawozdań złożonych do GIOŚ ustalono, że:

- do WFOŚiGW wpłynęło w sumie 658 sprawozdań o marnowanej żywności od sprzedawców żywności;
- całkowita masa marnowanej żywności przez sprzedawców żywności wynosi 49 761 237,08 kg;
- całkowita wysokość należnej opłaty za marnowanie żywności wynosi 2 955 530,86 zł;
- wysokość opłaty wpłaconej do WFOŚiGW wynosi 72 957,10 zł.

Przy czym sprzedawcy żywności są zobowiązani do składania sprawozdań o marnowanej żywności do WFOŚiGW na terenie województwa, w którym prowadzą działalność w zakresie sprzedaży

żywności (art. 8 ust. 1 ustawy), natomiast opłatę za marnowanie żywności wnoszą na rachunek bankowy WFOŚiGW na terenie województwa, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności (art. 5 ust. 8 ustawy).

Biorąc pod uwagę, że miejsce prowadzenia działalności i miejsce siedziby sprzedawcy żywności nie zawsze znajduje się na terenie tego samego województwa, wysokości opłat wpłaconych do WFOŚiGW wskazane w zbiorczych sprawozdaniach o marnowanej żywności nie zawsze są wysokościami faktycznie wpłaconymi na konta WFOŚiGW, do których sprzedawcy żywności przedkładali sprawozdania.

W sprawozdaniach złożonych przez WFOŚiGW wartości wskazane w rubryce dotyczącej wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW w kilku przypadkach nie były wartościami jakie sprzedawcy wskazywali w sprawozdaniach złożonych do danego WFOŚiGW, a wartościami faktycznie wpłaconymi na konto danego funduszu. GIOŚ po otrzymaniu dodatkowych informacji od WFOŚiGW ustalił, że kwotą wskazaną w sprawozdaniach składanych przez sprzedawców żywności jako wysokość opłaty wpłaconej do WFOŚiGW dla wszystkich województw jest 82 631,68 zł (zamiast wyżej wskazanej kwoty 72 957,10 zł). Natomiast kwota faktycznie wpłacona na rachunki bankowe dla WFOŚiGW w całej Polsce wyniosła 85 280,36 zł.

W opinii GIOŚ powodem wystąpienia ww. różnicy może być wpisywanie przez sprzedawców żywności w sprawozdaniu o marnowanej żywności w rubryce dotyczącej wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW kwoty, którą sprzedawcy żywności wpłacali organizacjom pozarządowym - na co również wskazywały WFOŚiGW.

Dodatkowo sprzedawcy żywności nieposiadający siedziby w województwie właściwym dla miejsca prowadzenia działalności mogli wpisywać w rubryce dotyczącej wysokości opłaty wpłaconej do WFOŚiGW wartość wynoszącą 0 zł – bowiem wychodzili z założenia, że składają sprawozdanie do WFOŚiGW do którego nie wpłacą opłaty, pomijając kwotę, którą faktycznie wpłacili na konto innego WFOŚiGW.

Wobec powyższego, bardzo utrudnione jest zweryfikowanie przyczyn tych różnic, jak i, która kwota jest właściwa, czy jest to kwota wskazana w złożonych sprawozdaniach, czy też kwota faktycznie wpłacona do WFOŚiGW.

V. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy

Inspektorzy WIOŚ, pracownicy WFOŚiGW oraz sprzedawcy żywności składali do GIOŚ wiele zapytań w zakresie interpretacji przepisów ustawy. Najczęściej problemy dotyczyły następujących zagadnień:

1) Określenie kto jest sprzedawcą żywności w rozumieniu ustawy, tj.:
   - Czy sprzedawcą żywności jest każdy obiekt handlowy?
   - Czy sprzedawcą żywności jest właściciel spółki?

- Czy ustawa obejmuje również punkty trudniące się dostawą żywności bezpośrednio do klientów (np. dostawa do gastronomii, restauracji) bez bezpośredniej sprzedaży w punkcie kompletacji i załadunku towarów?
- Czy hurtownie nieprowadzące sprzedaży detalicznej są sprzedawcami żywności w rozumieniu ustawy (przepis odsyłający do art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – gdzie mowa o sprzedaży detalicznej)?
- Czy sklepy prowadzące sprzedaż żywności wyłącznie w formie sklepów internetowych podlegają pod zapisy ustawy?

2) Problemy z zawarciem umowy oraz sprawozdawczością:
   - Czy umowa może być zawarta pomiędzy organizacją pozarządową a podmiotem prowadzącym sieć, czy musi być zawarta lokalnie, dla każdego obiektu handlowego prowadzonego przez przedsiębiorcę?
   - Czy jeżeli przedsiębiorca prowadzi firmę składającą się z określonej liczby placówek, a kilka z nich nie jest wskazanych w umowie pomiędzy organizacją a sprzedawcą żywności, to czy placówki nieobjęte umową będą zagrożone karą grzywny? Czy wystarczające jest to, że podmiot prowadzący spółkę zawarł umowę bez względu na liczbę sklepów nią objętych?
   - Jak składać sprawozdanie: czy każda placówka osobno czy jedno zbiorcze – i do ilu WFOŚiGW należy złożyć sprawozdania?
3) Trudności z określeniem co jest marnowaną żywnością:
   - Czy żywność przeterminowana, niezdatna do spożycia jest żywnością zmarnowaną?
   - Czy żywność będąca produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego może być żywnością zmarnowaną?
   - Określając masę żywności marnowanej należy brać wagę netto czy brutto produktów żywnościowych?
4) Podział kosztów w zakresie prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych – czy stosować podział na kilka obiektów znajdujących się w różnych województwach przy założeniu, że taka kampania byłaby zlecana centralnie i obejmowała wszystkie obiekty?
5) Okres rozliczeniowy jaki należy brać pod uwagę przy obliczaniu przychodów ze sprzedaży żywności o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy.
6) Czy przychody ze sprzedaży żywności należy rozumieć jako sprzedaż netto żywności, tj. bez VAT?
7) Okres, jaki brać pod uwagę przy obliczaniu masy marnowanej żywności w 2020 r. Czy ma to być cały rok kalendarzowy, czy w związku z wejściem w życie art. 5 ustawy w marcu 2020 r. ma to być okres od marca do grudnia 2020 r.?
8) Sposób postępowania w wyniku ewentualnego stwierdzenia naruszenia art. 7 ust. 2 oraz art. 8 ust. 1 ustawy – kto jest upoważniony do nakładania grzywien?
9) Do którego WFOŚiGW uiszczać opłatę za marnowanie żywności?

10) Kto jest odpowiedzialny za weryfikację poprawności sprawozdań składanych do WFOŚiGW?
11) W jaki sposób weryfikować, czy wysokości wskazane w sprawozdaniu faktycznie zostały wpłacone na konto WFOŚiGW, w przypadku gdy miejsce prowadzenia działalności i siedziba znajdują się w innych województwach?
12) Brak wskazania w ustawie sposobu oraz zasad zagospodarowania środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności wpłaconej do WFOŚiGW.
13) Czy do całkowitej żywności marnowanej zaliczana jest żywność przekazywana do organizacji?
14) Sposób potwierdzania kosztów związanych z transportem i dystrybucją żywności przekazywanej do organizacji. Czy jest jakiś limit odliczenia tych kosztów od opłaty?
15) Sposób dokumentowania przeprowadzanych kampanii.

Na potrzeby sporządzenia ww. oceny GIOŚ wystosował pismo do WFOŚiGW, Caritas Polska, Federacji Polskich Banków Żywności, Polskiego Czerwonego Krzyża, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji oraz Stowarzyszenia Klon/Jawor z prośbą o przekazanie opinii dotyczącej dotychczasowego funkcjonowania ustawy.

Do dnia przygotowania oceny funkcjonowania ustawy do GIOŚ opinie przekazały WFOŚiGW, Caritas Polska oraz Federacja Polskich Banków Żywności.

WFOŚiGW przekazały opinie w zakresie problemów przedstawionych już powyżej. Wielokrotnie ponownie zaznaczały problem związany z tym, że sprawozdania były składane do WFOŚiGW właściwych ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności, a opłaty do WFOŚiGW właściwych dla siedziby sprzedawcy żywności, co powodowało trudności z określeniem, czy pieniądze wskazane w sprawozdaniach faktycznie wpłynęły do WFOŚiGW. Ponadto wskazały na następujące zagadnienia:

1) W ustawie nie doprecyzowano, czy i w jaki sposób wojewódzkie fundusze powinny skontrolować rzeczywistą wpłatę z kwotą wykazaną w sprawozdaniu (obecnie pracownik WFOŚiGW w Krakowie kontaktował się za pośrednictwem poczty elektronicznej z pracownikiem WFOŚiGW w Lublinie celem potwierdzenia, czy wskazana w jednym ze sprawozdań kwota została rzeczywiście uregulowana).
2) Sprzedawca wpłacił na rachunek bankowy właściwego WFOŚiGW opłatę za marnowanie żywności na terenie wszystkich województw zbiorczą kwotę – to wymusiło konieczność przygotowania przez sprzedawcę zestawienia z podziałem na kwoty wymienione w sprawozdaniach przesłanych do poszczególnych WFOŚiGW.
3) Dla wielu sprzedawców niejasne jest określenie, kto jest podmiotem prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności – WFOŚiGW kontrolując otrzymane sprawozdania nie ma wiedzy na ten temat, stąd utrudnione jest podejmowanie decyzji czy w przypadku, gdy sprzedawca żywności

złożył sprawozdania dla każdego obiektu handlowego, należy go wezwać do przekazania łącznego sprawozdania.

4) Zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy w przypadku, gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 300 zł, opłaty nie wnosi się – pojawia się jednak wątpliwość, jak traktować ten zapis, gdy sprzedawca przekazuje łączne sprawozdanie ze wszystkich swoich obiektów. Dla poszczególnych sklepów opłata może wynosić poniżej 300 zł i teoretycznie nie będzie podlegała wpłacie, jednak po zsumowaniu powierzchni sklepów i wielkości marnowanej żywności w każdym z nich tak wyliczona opłata będzie wynosiła powyżej 300 zł i sprzedawca będzie podlegał obowiązkowi z art. 5 ust. 7 ustawy.
5) Doprecyzowania wymaga kwestia sposobu wydatkowania środków pochodzących z opłaty za marnowanie żywności wpłacanych na konto WFOŚiGW oraz ewentualnego raportowania ich wydatkowania. Przepisy nie odnoszą się również do terminu, w jakim ma nastąpić wykorzystanie/przeznaczenie środków.
6) Doprecyzowania wymagają kryteria spełnienia przez sprzedawcę obowiązku złożenia prawidłowego sprawozdania, gdyż jak wynika z tegorocznego doświadczenia przy tworzeniu zbiorczego sprawozdania o marnowanej żywności, sprzedawcy nie dopełniali obowiązku wskazania w sprawozdaniu wysokości należnej opłaty lub wysokości opłaty wpłacanej na rachunek bankowy WFOŚiGW, nierzadko pozostawiając te pola puste.
7) Doprecyzowania wymaga podział zadań między WFOŚiGW, jako składającym sprawozdanie, a GIOŚ, jako przyjmującym zbiorcze sprawozdanie, w tym jasne określenie, czyim zadaniem jest weryfikacja poprawności sprawozdania złożonego przez sprzedawcę żywności.
8) Czy w sprawozdaniu sprzedawca powinien wykazać 0 zł czy powinien wpisać tą niższą od 300 zł kwotę (w przypadku gdy wysokość opłaty nie przekracza 300 zł)?
9) Jaką powierzchnię sprzedaży należy podać w przypadku sprzedaży hurtowej?
10) Obowiązki sprawozdawcze wynikające z ustawy nałożone na WFOŚiGW pociągnęły za sobą duże obciążenie i pracochłonność. Przychody uzyskane z tego tytułu nie pokrywają kosztu zasobów zaangażowanych w jego realizację.
11) Problemy wynikające ze składania sprawozdań przez sprzedawców żywności dla poszczególnych obiektów handlowych, a nie sprawozdań dotyczących wszystkich placówek danego sprzedawcy żywności.
12) Brak jednoznaczności, kto powinien podpisać sprawozdanie o marnowanej żywności, z uwagi na tytuł punktu III sprawozdania, który brzmi „Dane osoby wypełniającej sprawozdanie".
13) Ustawa nie przewiduje żadnych szczególnych postanowień dotyczących szczegółowego trybu postępowania lub procedury ze składanymi przez przedsiębiorców sprawozdaniami, czy wyliczeniami i wnoszeniem przez nich opłat za marnowanie żywności. Również w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 5 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru sprawozdania o marnowanej żywności oraz wzoru zbiorczego sprawozdania o marnowanej żywności nie zamieszczono zapisów wskazujących na kontrolę poprawności wyliczeń. Nie może ujść uwadze,

że rola WFOŚiGW w kontekście przepisów ustawy sprowadza się wyłącznie do przyjmowania rocznych sprawozdań o marnowanej żywności (art. 8 ust. 1), składania pisemnego rocznego sprawozdania o marnowanej żywności (art. 8 ust. 2) oraz do przyjmowania opłat od przedsiębiorców w przypadku, gdy przedsiębiorcy nie zawarli umowy z odpowiednią organizacją pozarządową (art. 5 ust. 8).

14) Wskazanie, że sprawozdanie o marnowanej żywności powinno być składane do WFOŚiGW, do którego wpływa należna opłata.
15) Obowiązkom nałożonym na sprzedawców żywności w zakresie ograniczania marnowanego jedzenia powinny towarzyszyć szeroko zakrojone działania edukacyjne, ponieważ to gospodarstwa domowe są w ogromnej mierze odpowiedzialne za znaczną ilość marnowanej żywności.

Caritas Polska wskazała na następujące problemy wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy:

1) Problemy z interpretacją przepisów ustawy: najwięcej niejasności pojawiało się w związku z opłatą, o której mowa w art. 5 ustawy. Niektórzy sprzedawcy żywności wyliczali ją od pojedynczych sklepów, w których zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy wynosiła ona mniej niż 300 zł i nie była ponoszona lub tak zawierali umowy, żeby ich stroną były mniejsze podmioty.
2) Sposób podawania informacji o wysokości wnoszonej przez sprzedawców żywności opłaty jest niewystarczający – nie pozwala organizacji pozarządowej zobaczyć poniesionych kosztów i sposobu wyliczenia oraz odnieść się do wskazanych kwot. Zgodnie z art. 5 ust. 10 ustawy sprzedawcy żywności mogą publikować wysokość opłaty lub wartość przekazanej żywności. Sprzedawcy czują się zwolnieni tym zapisem z upublicznienia kwot opłat.
3) Niejasności związane z art. 6 ustawy dotyczącym zadań, na których realizację organizacja pozarządowa może przeznaczyć uzyskane z opłaty środki. Wspomniane zadania organizacji odnoszą się do szerokiej działalności charytatywnej – pozostaje więc wątpliwość na ile koszty pokrywane z opłaty powinny być ściśle związane ze wzmocnieniem pomocy żywnościowej, a na ile mogą dotyczyć wszystkich zadań pomocowych jakie realizuje organizacja pozarządowa zgodnych z art. 2 pkt. 2 ustawy.
4) Wątpliwość przy sporządzaniu sprawozdań dotyczących organizacji pozarządowej: podawano listę sprzedawców, z którymi organizacja ma podpisaną umowę i odbierała żywność. W związku z tym, w ww. sprawozdaniu nie umieszczano danych dotyczących sprzedawców żywności, z którymi podpisano umowy, w przypadku gdy ilość przekazanej żywności wynosi 0 kg.
5) Po wejściu w życie ustawy masa odbieranej żywności wzrosła w związku ze zwiększającą się liczbą obsługiwanych sklepów. Jednak równocześnie sprzedawcy wprowadzali liczne promocje i formy wyprzedaży do ostatniego dnia, tak więc jednostkowa masa przekazywanej żywności przez sklep zmniejszyła się.
6) Wystąpiły problemy z odbiorem żywności, tj. po wejściu ustawy i zmianie aktywności sprzedawców, żywność jest wyprzedawana do ostatniej chwili i przekazywana nawet 2 godziny

przed końcem ważności. Przekazywanie żywności na koniec dnia i w ostatnim dniu ważności, znacząco utrudnia jej pełne wykorzystanie i realizację zadań pomocowych przez organizacje pozarządowe.

7) Problemy z finansowaniem kosztów transportu i przechowywaniem żywności: niewielka część sprzedawców żywności dofinansowuje na bieżąco organizacje pozarządowe w zakresie ponoszonych kosztów transportu i przechowywania żywności, które następnie może odliczyć z opłaty za marnowanie żywności. Większość sprzedawców żywności przenosi te koszty na organizacje pozarządowe. W związku z profesjonalizacją dystrybucji i wysokimi wymaganiami dotyczącymi przechowywania, organizacje ponoszą obecnie wyższe koszty transportu i magazynowania żywności, niż opłaty które otrzymały od sprzedawców, które nie pokrywają ich potrzeb.
8) Obniżenie jakości przekazywanej żywności: sprzedawcy żywności wyrzucają więcej żywności i nie zawsze przeglądają produkty (istnieją przypadki, że wyrzuca się pomieszane produkty bez segregacji, np. warzywa i owoce), z których część mogliby przekazać organizacjom. Koszty utylizacji nie są niskie, ale wydaje się, że sprzedawcom bardziej opłaca się przeterminować produkt, żeby stał się odpadem, niż żeby został przekazany. Przetrzymywana żywność na promocjach powoduje ich przeterminowanie.

Caritas Polska podkreśla, że zapis w ustawie dotyczący kampanii edukacyjno-informacyjnych był bardzo dobrym i potrzebnym pomysłem, który skłonił sprzedawców do współpracy oraz pomógł zacieśnić relacje i działać partnersko. Kampanie są akcjami edukacyjnymi, a nie sprzedażowymi, co jest niezwykle istotne i w ustawie zostało to wyraźnie dookreślone.

W ocenie Caritas Polska ustawa w znacznym stopniu uporządkowała procesy przekazywania żywności, zobligowała sieci handlowe do podpisania umów z organizacjami oraz rozpoczęła inne procesy współpracy między sprzedawcami żywności i organizacjami. Natomiast w zakres ustawy w kolejnej nowelizacji powinni zostać dołączeni producenci i dystrybutorzy żywności.

Zdaniem Caritas rozważenia wymaga problem, czy wdrożenie przepisów w sklepach o małej powierzchni sprzedaży nie spowoduje przekazywania tak małych ilości żywności, że nie będą one mogły zostać zagospodarowane.

Federacja Polskich Banków Żywności przekazała następujące uwagi i opinie wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy:

1) Federacja wskazała konieczność doprecyzowania definicji marnowania żywności – aby zminimalizować ryzyko przekazywania przez sprzedawców żywności organizacjom pozarządowym żywności o wątpliwej jakości handlowej bądź też zbyt krótko przed upływem daty minimalnej trwałości albo terminu przydatności do spożycia, co w niektórych przypadkach uniemożliwia przekazywanie żywność do odbiorców końcowych.
2) Zobowiązanie podmiotów objętych ustawą do priorytetyzacji działań podejmowanych wobec żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży, ale bezpiecznej i zdatnej do spożycia, by żywność była

w pierwszej kolejności przekazywana organizacjom pozarządowym, z którymi sprzedawcy żywności i producenci żywności zawarli umowy.

3) Doprecyzowanie zapisu dotyczącego opłaty za zmarnowaną żywność, tj. zobowiązanie do ponoszenia opłaty przez każdą placówkę handlową osobno.
4) Doprecyzowanie pojęcia „kosztów administracyjnych" z art. 6 ust. 1 ustawy. Wprowadzenie zapisu o możliwości pokrywania kosztów pośrednich, które nie są związane bezpośrednio z wykonywaniem zadań określonych w art. 2 pkt 2 ustawy. Kategoria „koszty pośrednie" jest powszechnie stosowana w organizacjach pozarządowych.
5) Zdaniem Federacji ustawa przyczyniła się do zwiększenia skali darowanej żywności, ale równocześnie skutecznie zachęciła sprzedawców do podejmowania aktywności ograniczającej ilość marnowanej żywności.
6) Problem niewystarczających środków finansowych na obsługę ratowania żywności i rozbudowę sieci organizacji ratujących żywność. Federacja proponuje dodanie zapisu ustanawiającego stałą opłatę za odbiór i dystrybucję w wysokości 0,2 zł za każdy 1 kg przekazanej żywności organizacji pozarządowej. Celem zmiany jest uregulowanie w ustawie jednolitego sposobu rozliczania kosztów odbioru żywności.

Pozostałe opinie zgłoszone przez Federację Polskich Banków Żywności pokrywają się z ww. uwagami przedstawionymi przez Caritas Polska.

VI. Podsumowanie

Oceniając funkcjonowanie przepisów ustawy, należy przede wszystkim wskazać cele, którym nowe rozwiązania prawne miały służyć. Jak wskazano wyżej, ustawa określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności. Przekazywanie żywności organizacjom pozarządowym i przeznaczanie jej na cele charytatywne jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów ograniczania zjawiska marnotrawienia żywności, wpływa także pozytywnie na zrównoważenie systemu żywnościowego.

Jednym z założeń wprowadzonej ustawy był wpływ na wykonywanie pracy przez organizacje pozarządowe, usprawniając wykonywanie przez nie zadań w sferze zadań publicznych w zakresie:

- pomocy społecznej;
- wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej;
- wspierania działalności charytatywnej, polegającej w szczególności na przekazywaniu żywności osobom potrzebującym lub prowadzeniu zakładów żywienia zbiorowego dla osób potrzebujących.

Przedstawione powyżej ustalenia z kontroli sprzedawców żywności i organizacji pozarządowych oraz dane ze sprawozdań wskazują, że cele te zostały osiągnięte. Dzięki ustawie zauważyć można, że nastąpiło zmniejszenie skali marnowanej żywności oraz zwiększenie skali pomocy

udzielanej przez organizacje pozarządowe na rzecz potrzebujących. O potrzebie takich rozwiązań mogą świadczyć opinie napływające od organizacji pozarządowych, np. w jednym ze sprawozdań złożonym przez organizację pozarządową napisano: „(..) osobom chorym żywność zostaje dostarczona do domu. Osoby te są bardzo wzruszone i dziękują serdecznie za okazaną im pomoc. Niektórzy mają łzy w oczach, ponieważ mówią, że niektórych rzeczy nigdy nie mogły sobie kupić, bo ich nie było stać. Uważamy, że jest to bardzo dobry program przeciw marnowaniu żywności". Powyższe świadczy o tym, że rozwiązania wprowadzone ustawą wpływają pozytywnie na najbardziej potrzebujących.

Niemniej jednak, w opinii GIOŚ oraz podmiotów wyżej wskazanych, występują problemy związane z rozwiązaniami przewidzianymi w ustawie, które wymagają doprecyzowania, jak również wprowadzenia nowych zapisów, które będą miały na celu usprawnienie realizacji przepisów ustawy.

W opinii GIOŚ następujące przepisy wymagają doprecyzowania:

1) definicja „marnowania żywności", która nie jest jednoznaczna i powoduje, że wiele podmiotów uważa, iż żywność przeterminowana nie jest żywnością marnowaną;
2) definicja „sprzedawcy żywności", która również nie jest jednoznaczna i powoduje, że występują problemy z określeniem, kto jest sprzedawcą żywności w przypadku prowadzenia działalności w kilku jednostkach handlu;
3) ustawa nie zawiera mechanizmów prawnych pozwalających na dyscyplinowanie sprzedawców żywności w przypadku niezrealizowania kampanii edukacyjno-informacyjnych;
4) ustawa wskazuje, że sprzedawca żywności wnosi opłatę za marnowanie żywności na konto WFOŚiGW właściwego ze względu na siedzibę sprzedawcy żywności, natomiast sprawozdanie o marnowanej żywności, w którym umieszcza wysokość opłaty wpłaconej na konto WFOŚiGW, sprzedawca żywności ma złożyć do WFOŚiGW właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności, co powoduje problemy, gdy siedziba sprzedawcy żywności i miejsce prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży żywności znajdują się w innych województwach;
6) ustawa nie zawiera mechanizmów pozwalających na dyscyplinowanie sprzedawców żywności w przypadku nieterminowego zawarcia umowy;
7) w opinii GIOŚ warto dodać zapis wskazujący by sprzedawca żywności objął wszystkie swoje placówki przepisami umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności, co przyczyni się do większej ilości przekazywanej żywności. Z przekazanych sprawozdań przez organizacje pozarządowe wynika, że otrzymały one 18 507 536,42 kg żywności w 2020 r. Natomiast ze sprawozdań złożonych przez sprzedawców żywności wynika, że masa zmarnowanej żywności w 2020 r. wyniosła 49 761 237,08 kg. Powyższe wskazuje, że masa żywności zmarnowanej znacznie przewyższa masę żywności przekazanej na rzecz potrzebujących;
8) w opinii GIOŚ sprzedawcę żywności powinno definiować wyłącznie kryterium dotyczące powierzchni sprzedaży. Kryterium dotyczące przychodów ze sprzedaży jest nieprecyzyjne - ustawa nie wskazuje wprost jaki okres rozliczeniowy brać pod uwagę określając wysokość

przychodów ze sprzedaży, o jakich mowa w definicji sprzedawcy żywności, co również powoduje problemy z określeniem, kto jest sprzedawcą żywności w rozumieniu przepisów ustawy.

W związku z tym, że Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wzoru sprawozdania o marnowanej żywności oraz wzoru zbiorczego sprawozdania o marnowanej żywności z dnia 5 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2246) powstało w nawiązaniu do przepisów ustawy zasadnym będzie, po dokonaniu zmian wskazanych przepisów, dokonanie aktualizacji wzorów ww. sprawozdań.

W opinii GIOŚ, po zmianie wskazanych przepisów prawnych łatwiej będzie spełniać przez sprzedawców żywności i organizacje pozarządowej obowiązki nałożone ustawą i przyczyni się to również do zwiększenia skali przekazanej żywności na rzecz potrzebujących.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu