



Nr ewid. 12/2013/P/12/131/LBY
LBY-4101-09-00/2012

Informacja o wynikach kontroli

**SPRAWOWANIE
BIEŻĄCEGO NADZORU SANITARNEGO
PRZEZ PAŃSTWOWĄ INSPEKCJĘ SANITARNĄ
NA TERENIE WOJEWÓDZTWA
KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:
Jarosław Wenderlich

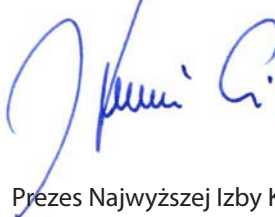


Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 5 lutego 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	11
3.1. Uwarunkowania systemowe i organizacyjne	11
3.2. Wyniki kontroli	11
3.2.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące realizacji podstawowych zadań Inspekcji, związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego	11
3.2.2. Działania Inspekcji związane z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne	17
3.2.3. Prowadzenie postępowań w przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych	23
3.2.4. Przestrzeganie przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne oraz wykonanie nakazów i zaleceń przez podmioty objęte nadzorem sanitarnym.....	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	32
4.2. Przebieg kontroli.....	33
5. ZAŁĄCZNIKI	35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GIS	Główny Inspektor Sanitarny
PIS, Inspekcja	Państwowa Inspekcja Sanitarna
PWIS, wojewódzki inspektor	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny
PPIS, powiatowy inspektor	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny
PSSE	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
Stacja	wojewódzka lub powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna
Wojewoda	Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Województwo	województwo kujawsko-pomorskie
WSSE	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Ustawa o PIS	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ²

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.

Po roku 1999 r., tj. po dokonaniu w ustawie o PIS zmian wprowadzonych tzw. ustawą kompetencyjną³, Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie kompleksowo oceniła sprawowanie przez Inspekcję nadzoru sanitarnego. Pierwszą kontrolę przeprowadzono na przełomie 2000 i 2001 r. Wykazała ona nienależyte przygotowanie organów inspekcji sanitarnej do wykonywania powierzonych im zadań w nowych warunkach⁴. Kolejną kontrolę, dotyczącą sprawowania przez PIS nadzoru zapobiegawczego i bieżącego, NIK przeprowadziła w 2003 r. Ponownie stwierdzono występowanie nieprawidłowości, na które Izba zwróciła uwagę w pierwszej kontroli⁵.

Uzasadnieniem podjęcia obecnej kontroli był podnoszony m.in. przez związki zawodowe pracowników Inspekcji⁶ oraz posłów na Sejm RP⁷ problem niskich zarobków w powiatowych stacjach, co może mieć wpływ na właściwą realizację przez PIS jej podstawowych zadań.

Do podjęcia kontroli skłaniał również fakt, że po roku 2003 zmieniły się przepisy regulujące działalność Inspekcji, dotyczące m.in. procedury kontrolnej wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Niniejszą kontrolą objęto także działania Inspekcji związane z nadzorem nad producentami, pośrednikami w obrocie oraz odbiorcami soli przemysłowej, używanej do celów spożywczych. Na początku 2012 r. w mediach poruszana była sprawa tzw. „afery solnej”, tj. sprzedaży skażonej soli przemysłowej jako spożywczej. Z doniesień prasowych wynikało, że handlem skażoną solą zajmowały się m.in. firmy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, a sól ta trafiała do piekarni, zakładów mięsnych, zakładów rybnych i mleczarni produkujących sery. Proceder ten, według doniesień prasowych, mógł trwać co najmniej 10 lat.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 1999 r. Inspekcja Sanitarna z państwowego organu rządowej administracji specjalnej została przekształcona w rządową zespoloną inspekcję sanitarną na szczeblu wojewódzkim i na szczeblu powiatowym.

⁴ Informacja o wynikach kontroli bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Inspekcję Sanitarną, w warunkach reformy administracji publicznej – Warszawa, maj 2001 (DZiKF-41006-2000).

⁵ Informacja o wynikach kontroli sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną – Warszawa, lipiec 2004 (KPZ-41011-2003).

⁶ Protesty i manifestacje np. w czerwcu 2008 r. oraz w maju 2011 r.

⁷ Np. interpelacja posła Czesława Hoca nr 22779 z 25 maja 2011 r.

1.1 Temat kontroli

P/12/131 – Sprawowanie bieżącego nadzoru sanitarnego przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

1.2 Cele kontroli

Celem kontroli była ocena wpływu bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Państwową Inspekcję Sanitarną na stan bezpieczeństwa sanitarnego w województwie kujawsko-pomorskim.

Cele szczegółowe

Ocena dotyczyła w szczególności:

1. w WSSE i PSSE:

- przyjętych rozwiązań organizacyjnych mających zapewnić właściwą realizację podstawowych zadań PIS, polegających na sprawowaniu bieżącego nadzoru sanitarnego;
- skuteczności działań Inspekcji, związanych z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne w zakresie: higieny żywności, żywienia i przedmiotów użytku; nadzoru nad obiektami komunalnymi; prewencji chorób zawodowych; higieny dzieci i młodzieży oraz higieny radiacyjnej;
- prawidłowości prowadzenia postępowań w przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych oraz skuteczności egzekucji decyzji administracyjnych i zaleceń poinspekcyjnych;

2. w podmiotach objętych bieżącym nadzorem sanitarnym Inspekcji:

- przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne;
- wykonania zaleceń poinspekcyjnych wydanych przez organy PIS.

1.3 Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona:

- w WSSE w Bydgoszczy oraz w ośmiu spośród 19 powiatowych stacji działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- w 18 podmiotach samorządowych objętych bieżącym nadzorem sanitarnym WSSE i każdej z kontrolowanych PSSE (po dwa w każdej stacji) – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 wymienionej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

1.4 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2012 r. (ostatni protokół kontroli został podpisany 31 sierpnia 2012 r.).

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli bieżący nadzór sanitarny sprawowany przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenie województwa kujawsko-pomorskiego był skuteczny. Świadczy o tym niewielki, bo wynoszący 5%, odsetek podmiotów uchylających się od terminowego wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach⁸. W efekcie zastosowanych przez Inspekcję środków represyjnych, takich jak upomnienia i grzywny, wszystkie nałożone w tych przypadkach obowiązki zostały wykonane.

Systematycznej poprawie ulegał stan bezpieczeństwa sanitarnego w regionie. Był on monitorowany i analizowany przez organy Inspekcji, a wyniki i wnioski wynikające z tych analiz były prezentowane w corocznych raportach. Stan bezpieczeństwa sanitarnego województwa i powiatów był przedstawiany właściwym organom jednostek samorządu terytorialnego i podlegał ich ocenie [str. 21–22].

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie**⁹ przyjęte w kontrolowanych stacjach rozwiązania organizacyjne, zmierzające w kierunku zapewnienia właściwej realizacji podstawowych zadań Inspekcji, związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego [str. 11–12].

NIK ocenia, że działania Inspekcji, związane z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, były **prawidłowe**. Stacje prowadziły i na bieżąco aktualizowały ewidencje podmiotów objętych bieżącym nadzorem sanitarnym. Były one podstawą do planowania działalności kontrolnej stacji i umożliwiały prowadzenie skutecznego nadzoru sanitarnego nad tymi podmiotami [str. 17–18].

Izba ocenia **pozytywnie** działania Inspekcji, podejmowane w celu wyeliminowania zagrożeń związanych z wprowadzeniem do obrotu soli wypadowej¹⁰ jako soli spożywczej. Mimo, że sól ta – według opinii ekspertów – nie stanowi zagrożenia dla zdrowia konsumentów nawet przy długotrwałym spożywaniu, to jednak ujawniony proceder stanowił naruszenie prawa w zakresie dotyczącym jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹¹ i zafałszowania żywności¹². Przeprowadzone przez Inspekcję kontrole, pobrane próby i przeprowadzone analizy laboratoryjne dostarczyły organom ścigania dowodów w prowadzonych przez nie postępowaniach [str. 19–21].

⁸ W badanej populacji 370 podmiotów objętych bieżącym nadzorem kontrolowanych stacji.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁰ Sól wypadowa – zgodnie z opisem procesu technologicznego produkcji soli w Anwil S.A. we Włocławku – to określenie soli powstałej w procesie zatężania solanki (solanka surowa pochodzi z kopalni soli IKS Solino S.A. w Inowrocławiu) w wyparce, odbieranej w postaci krystalicznej i sprzedawanej odbiorcom zewnętrznym. Jest to mieszanina NaCl (96%) i Na₂SO₄ (4%).

¹¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.), zwana dalej „ustawą o jakości handlowej”.

¹² Artykuł rolno-spożywczy zafałszowany jest to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów, w szczególności jeżeli:

- dokonano zabiegów, które zmieniły lub ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej,
- w oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych albo niezgodną z prawdą,
- w oznakowaniu podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej (art. 3 pkt 10).

NIK ocenia **pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości**, działalność PWIS w Bydgoszczy oraz kontrolowanych powiatowych inspektorów sanitarnych, w zakresie prowadzenia przez nich postępowań, będących wynikiem stwierdzonych podczas kontroli naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych [str. 23–25].

Kontrola NIK przeprowadzona w 18 podmiotach, nad którymi badane stacje sprawowały nadzór, wykazała, że podmioty te w większości zrealizowały nakazy i zalecenia poinspekcyjne wydane wcześniej przez organy PIS, co potwierdza skuteczność tego nadzoru. Jednak w 13 przypadkach (72% badanych podmiotów) kontrola wykazała nieprawidłowy stan techniczny i sanitarny użytkowanych pomieszczeń. Nie stwierdzono tego w poprzednich kontrolach przeprowadzonych przez Inspekcję głównie z tego powodu, że były to kontrole wycinkowe, prowadzone odrębnie przez poszczególne sekcje powiatowych stacji¹³. Wskazuje to na potrzebę dokonywania częstszych i kompleksowych kontroli w podmiotach nadzorowanych przez Inspekcję¹⁴ [str. 26–31].

NIK ocenia **negatywnie**, pod względem rzetelności, działania PWIS, polegające na udzieleniu 9 powiatowym inspektorom sanitarnym zgody na wykonywanie przez nich dodatkowych zajęć zarobkowych, bez weryfikacji składanych przez nich oświadczeń o tym, że dodatkowe zatrudnienie nie będzie kolidowało z wykonywaniem obowiązków służbowych¹⁵. Wraz z udzieleniem powiatowym inspektorom zgody na dodatkowe zatrudnienie w podmiotach, nad którymi sprawowali oni dotychczas nadzór, PWIS dokonywał ich wyłączenia z nadzoru i powierzał ten nadzór PPIS z innych powiatów. Naraziło to budżet państwa na dodatkowe, nieuzasadnione koszty, co Izba ocenia **negatywnie**, pod względem gospodarności i celowości, a stosowany tryb wyłączenia – także pod względem legalności [str. 15–17].

Izba **negatywnie** pod względem legalności ocenia nieprzestrzeganie przez siedmiu powiatowych inspektorów zasad postępowania kontrolnego, określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶. W 25% badanej próby dotyczącej 126 postępowań, podmioty gospodarcze nie były wcześniej powiadamiane o zamiarze wszczęcia kontroli. Ponadto w PSSE w Bydgoszczy wszystkie jednorazowe upoważnienia wystawiano bez wymaganego podpisu PPIS lub osoby przez niego upoważnionej. Niedochowanie ww. wymogów powoduje, że działania podjęte w wyniku wadliwie przeprowadzonej kontroli mogą nie wywołać skutków prawnych w żadnym innym postępowaniu będącym następstwem kontroli. Postępowanie takie NIK ocenia jako działanie nielegalne i nadużycie władzy, a także jako korupcjogenną dowolność postępowania. Brak ścisłego przestrzegania procedur wydawania upoważnień do kontroli może bowiem sprzyjać „dzikim” kontrolom sanitarnym [str. 14–15, 19].

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

1. Działania Inspekcji, polegające na eliminowaniu potencjalnych zagrożeń i ich skutków, odbywały się mimo niezapewnienia przez państwo środków finansowych w wysokości pozwalającej na właściwą realizację powierzonych jej zadań. Kontrola wykazała, że środki te wystarczały jedynie (i to nie zawsze) na sfinansowanie niezbędnych wydatków bieżących. Brakowało natomiast

¹³ Np. Sekcje: Higieny Komunalnej, Higieny Dzieci i Młodzieży, Żywności i Żywnienia.

¹⁴ Decyzje w tych sprawach, nakazujące usunięcie naruszeń w wyznaczonym terminie, wydali właściwi powiatowi inspektorzy, w wyniku kontroli przeprowadzonych wspólnie z NIK.

¹⁵ Jako skrajny przypadek należy wskazać, iż PWIS udzielił PPIS w Bydgoszczy zgodę na dodatkowe zatrudnienie jednocześnie w 5 jednostkach.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

pieniędzy na dodatkowe etaty, co powodowało, że nie wszystkie podmioty objęte nadzorem były systematycznie kontrolowane. Stacje nie otrzymywały środków na remonty użytkowanych budynków. Organy Inspekcji, egzekwując od innych właściwe utrzymanie stanu technicznego i sanitarnego obiektów, same niekiedy funkcjonowały w warunkach uwłaczających godności państwowej inspekcji (przykład PSSE w Inowrocławiu i Chełmnie). Kontrolerzy sanitarni niejednokrotnie nie mieli możliwości dotarcia do odległych placówek. Powodem był brak środków transportowych albo ich wyeksploatowanie.

Potwierdziły się też informacje o niskich zarobkach pracowników Inspekcji – nieadekwatnych do stawianych im wymagań, m.in. dotyczących kwalifikacji wymaganych na zajmowanych stanowiskach. Wymaganą przez ustawodawcę (w art. 13 ustawy o PIS) kwalifikacją dla państwowego inspektora sanitarnego jest posiadanie tytułu lekarza o odpowiedniej specjalizacji, lub magistra z dodatkowymi kwalifikacjami.

2. Przepisy ustawy o PIS, regulujące kwestię podejmowania przez powiatowych inspektorów dodatkowego zatrudnienia, są niejednoznaczne i niekompletne. Państwowego powiatowego inspektora sanitarnego powołuje starosta, ale merytorycznie podlega on państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu. PWIS jest organem właściwym w sprawie wyrażenia zgody pracownikowi Inspekcji na dodatkowe zatrudnienie, ale tylko takiemu, który otrzymuje dodatek specjalny do wynagrodzenia (przysługujący pracownikom wykonującym czynności kontrolne). Może to oznaczać, że w przypadku powiatowego inspektora zgodę na dodatkowe jego zatrudnienie może udzielić starosta, albo niczyja zgoda nie jest wymagana. Martwy pozostaje zatem przepis art. 13a ust. 2 ustawy o PIS stanowiący, że wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez PPIS nie może kolidować z obowiązkami pracownika Inspekcji lub wywoływać podejrzeń o jego stronnictwo czy interesowność.

Kontrola wykazała, że blisko połowa powiatowych inspektorów sanitarnych (lekarzy) wykonywała, za zgodą PWIS, dodatkowe zajęcia zarobkowe i to w placówkach wcześniej nadzorowanych. Wskazuje to na występowanie w szerokiej skali konfliktu interesów, a zatem podwyższonego ryzyka korupcji.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Ministra Zdrowia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie bezwzględnego ustawowego zakazu wykonywania dodatkowych zajęć zarobkowych przez pracowników merytorycznych Inspekcji w podmiotach, które mogą być przez nią kontrolowane – na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁷

3. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nakłada na organy kontroli, w tym na PIS, obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Przepis ten, odnoszący się do organów Inspekcji, ma swoje uzasadnienie w przypadku kontroli planowych, nie wymagających podejmowania niezwłocznych działań. Nie przystaje natomiast do kontroli interwencyjnych oraz sprawdzających. Kontrole interwencyjne są zazwyczaj wynikiem powzięcia przez organ Inspekcji informacji o nieprawidłowościach w działaniu podmiotów objętych nadzorem. Nie w każdym takim przypadku zachodzi uzasadnione podejrzenie bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska naturalnego – powodujące zwolnienie organu z obowiązku zawiadomienia o zamiarze

¹⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

wszczęcia kontroli. Kontrola sprawdzająca jest natomiast traktowana przez większość stacji jako kontynuacja prowadzonego postępowania. Odbywa się po upływie terminów wyznaczonych na wykonanie nakazów określonych w decyzjach i zdaniem wielu pracowników stacji nie wymaga ponownego zawiadomienia.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Zdrowia o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu doprecyzowanie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, w jakich przypadkach organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej są zwolnione z obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli.

4. PPIS w Chełmnie, w związku z prowadzoną kontrolą, złożył dodatkowe wyjaśnienia na temat elementów sprawiających trudności w wykonywaniu zadań nałożonych na Inspekcję. Wskazał on m.in. na zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, które zostały wyeliminowane z obszaru działalności PIS po zmianie w 2008 r. przepisów o chorobach zakaźnych¹⁸. Z listy chorób i czynników biologicznych wywołujących choroby usunięto wówczas niemal wszystkie choroby pasożytnicze, w tym glistnicę, owsicę, świerzb, toksokarozę, toksoplazmozę i wszawicę. Uniemożliwiło to organom PIS zwalczanie szerzenia się tych chorób oraz zapobiegania ich występowaniu. Stan ten powoduje, że dzieci chore na świerzb lub wszawicę mogą chodzić do szkoły i przedszkola, a nie ma regulacji prawnych zmuszających ich opiekunów do podjęcia leczenia. Podobnie jest z toksoplazmozą. Jest ona roznoszona poprzez kał kotów, u których odbywa się pełen cykl rozwojowy pierwotniaka *Toksoplazmoza gonidii*. Większość przypadków zakażeń przebiega bezobjawowo, a zakażenia w okresie dziecięcym diagnozowane są po kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu latach.

Obszerne fragmenty tego wyjaśnienia zamieszczono w Załączniku nr 1.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Zdrowia o przeanalizowanie potencjalnych zagrożeń związanych z pozbawieniem Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzoru nad rozprzestrzenianiem się chorób pasożytniczych niebezpiecznych dla zdrowia ludzi oraz o podjęcie stosownych działań, w tym legislacyjnych, w celu wyeliminowania tych zagrożeń.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.).

3.1 Uwarunkowania systemowe i organizacyjne

3.1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68). Władze publiczne chronią też konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

3.1.2. Państwowa Inspekcja Sanitarna, zgodnie z ustawą o PIS, jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych – w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami: higieny środowiska, pracy, procesów nauczania i wychowania, wypoczynku i rekreacji, higieny radiacyjnej, a także nad warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku oraz higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne.

Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej.

3.1.3. Zadania Inspekcji na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wykonują: Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy, przy pomocy podległej mu Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy oraz 19 państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, przy pomocy podległych im powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych [wykaz stacji zamieszczono w Załączniku nr 3]. Wojewódzkiego inspektora powołuje wojewoda za zgodą GIS, a powiatowego inspektora powołuje starosta za zgodą PWIS. Są oni jednocześnie dyrektorami stacji i w tym zakresie podlegają wojewodzie, który posiada uprawnienia podmiotu tworzącego w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej w stosunku do wojewódzkiej i powiatowych stacji. W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia są: PWIS wobec PPIS oraz GIS wobec PWIS. Stacje są jednostkami budżetowymi, będącymi podmiotami leczniczymi, finansowanymi z budżetu państwa [analizę stanu prawnego zamieszczono w Załączniku nr 2.].

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące realizacji podstawowych zadań Inspekcji, związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego

Oceny

NIK ocenia pozytywnie organizację służby sanitarnej w województwie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Ustalenia

a. Zgodność struktury organizacyjnej stacji ze statutem i regulaminem organizacyjnym

Wszystkie stacje posiadały aktualne statuty – nadane przez Wojewodę oraz regulaminy organizacyjne – ustalone przez dyrektorów stacji. Wymienione w statutach i regulaminach

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

organizacyjnych zadania stacji były zgodne z zakresem działania Inspekcji, określonym w art. 16a ustawy o PIS.

b. Kwalifikacje pracowników sprawujących bieżący nadzór sanitarny oraz ich wynagrodzenie

Wszyscy państwowi inspektorzy sanitarni w kontrolowanych stacjach posiadali kwalifikacje wymagane na zajmowanych stanowiskach, określone w art. 13 ustawy o PIS. Także pracownicy stacji, zajmujący się sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego, spełniali warunki do zajmowania stanowisk, określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej²⁰.

Wynagrodzenie pracowników Inspekcji w 2011 r. wynosiło średnio 2.613 zł (brutto), przy czym w WSSE wynosiło ono 3.152 zł, a w powiatowych stacjach 2.536 zł.

- W PSSE w Chełmnie, zatrudniającej 18 pracowników (14 w działalności podstawowej oraz czterech jako personel pomocniczy, wynagrodzenie pracowników zajmujących się bieżącym nadzorem sanitarnym wynosiło średnio 2.632 zł (od 1.791 zł na stanowisku stażysty, do 4.713 zł w przypadku kierownika oddziału).
- PSSE w Aleksandrowie Kujawskim zatrudniała 29 pracowników, w tym trzech w obsłudze. Średnie wynagrodzenie na stanowisku młodszego asystenta wynosiło 2.437 zł, kierownika sekcji 3.407 zł, a kierownika oddziału 6.072 zł.
- W PSSE w Inowrocławiu zatrudnionych było 40 pracowników na pełnych etatach oraz pięciu niepełnozatrudnionych (trzech – w przeliczeniu na pełne etaty). Korpus inspektorski liczył 34 osoby, a personel pomocniczy – 10 (w tym sześciu pełnozatrudnionych). Średnie wynagrodzenie pracowników bieżącego nadzoru wynosiło 2.549 zł (od 2.077 zł do 4.556 zł).

Wynagrodzenie pracowników powiatowych stacji było niższe o 17,3% od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie w I kwartale 2012 r. (bez wypłat z zysku lub nadwyżki bilansowej w spółdzielniach, z uwzględnieniem sfery budżetowej bez dodatkowych wynagrodzeń rocznych, bez Poczty Polskiej S.A. i TP S.A.), wynoszącej 3.159 zł brutto²¹.

c. Stopień zaspokojenia potrzeb bieżących i majątkowych

Plan dochodów i wydatków stacji ustala wojewoda w ramach limitu wydatków budżetowych dla województwa, ustalonego przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej. W każdej kontrolowanej stacji stwierdzono, że przyznane środki nie zaspokajały w pełni zgłaszanych przez nie potrzeb. Odnotowano dwa przypadki, gdzie w celu pokrycia wydatków bieżących i majątkowych, stacje dokonały przeniesień środków z wynagrodzeń.

- Plan wydatków WSSE na 2011 r. wynosił 12.512 tys. zł. Na wydatki bieżące przeznaczono 12.372 tys. zł (98,9%). Dominowały w nich płace i pochodne (11.436 tys. zł, tj. 91,4%), a 140 tys. zł (1,1%) przeznaczono na wydatki majątkowe. W związku z kolejnymi decyzjami Ministra Finansów, Wojewoda ośmiokrotnie zwiększył plan wydatków WSSE na łączną kwotę 2.402.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²². Plan ten po zwiększeniach w ciągu roku wyniósł 14.914 tys. zł (wzrost o 19,2%). PWIS, na podstawie

²⁰ Dz. U. Nr 48, poz. 283.

²¹ Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach w pierwszym kwartale 2012 r.

²² Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

upoważnienia Wojewody dokonał przesunięć pomiędzy paragrafami, w efekcie czego wydatki majątkowe wzrosły do kwoty 762 tys. zł (o 444%), a wydatki bieżące do kwoty 14.152 tys. zł (o 14,4%). Jednocześnie płace i pochodne zmniejszyły się do 10.857 tys. zł (o 5,1%). Takie przesunięcia między paragrafami klasyfikacji budżetowej były możliwe, gdyż wydatki płacowe były planowane w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 263,5 pracowników, podczas gdy przeciętne zatrudnienie w WSSE w 2011 r. wynosiło 230,12 (87,3% planowanego). Podobnie było w roku 2012, kiedy to, dla zapewnienia funkcjonowania stacji, przesunięto z wydatków płacowych na rzeczowe 194 tys. zł, a na remont budynku WSSE 400 tys. zł. **Powtarzalność takich praktyk w następujących po sobie okresach świadczy o nierzetelnym planowaniu budżetu tej jednostki.** Wskazuje bowiem na celowe zawyżanie (o ponad 20%) w planie finansowym WSSE środków na wynagrodzenia, z zamiarem dokonania przeniesień w ciągu roku.

- PPIS w Nakle n/Notecią, w celu pokrycia wydatków bieżących (głównie Oddziału Laboratoryjnego), dokonał przeniesienia środków z wynagrodzeń w kwotach 58 tys. zł w roku 2011 oraz 48 tys. zł w I połowie 2012 r. W Oddziale Laboratoryjnym badano wodę nie tylko dla potrzeb powiatu nakielskiego, ale także sępoleńskiego i tucholskiego w ramach Zintegrowanego Systemu Badania Wody. Funkcjonowanie laboratorium i utrzymywanie akredytacji (m.in. wzorcowanie, konserwacja i naprawa sprzętu) wiązały się z wysokimi kosztami, a środki z rezerwy celowej (30 tys. zł w 2011 r. i 11,3 tys. zł w I połowie 2012 r.) tylko częściowo pokrywały utrzymanie laboratorium. Ponadto sprawowano nadzór nad placówkami z terenu powiatu bydgoskiego (czterema w 2011 r. i dwiema w 2012 r.), w związku z ich wyłączeniem spod nadzoru PPIS w Bydgoszczy.

W trzech stacjach zgłaszane i niezaspokojone potrzeby dotyczyły zakupu środków transportowych.

- PSSE w Tucholi nie posiadała własnego samochodu. Pracownicy stacji korzystali z usług zewnętrznej firmy transportowej, PKS i komunikacji podmiejskiej.
- W Aleksandrowie Kujawskim powiatowa stacja posiadała wyeksploatowany i wymagający ciągłych napraw samochód marki Daewoo Lanos z 1999 r., o przebiegu ok. 350 tys. km., a PSSE w Inowrocławiu – Renault Kangoo z 1999 r. o przebiegu 300 tys. km.

Dwie powiatowe stacje (w Chełmnie oraz w Inowrocławiu) miały swe siedziby w budynkach wymagających remontów. Wojewoda nie zapewnił w planach finansowych ustalanych dla tych jednostek żadnych środków na remonty. Każdorazowo też odmawiał powiatowym inspektorom wnioskującym o dodatkowe środki na ten cel, powołując się na limity wydatków ustalane dla województwa w ustawach budżetowych.

- PPIS w Chełmnie potrzeby remontowe budynku, zgodnie z ekspertyzą techniczną, oszacował na kwotę 240 tys. zł, o co bezskutecznie występował do Wojewody w latach 2011–2012. Większość elementów zewnętrznych budynku narażonych na szkodliwe działanie czynników atmosferycznych znajdowała się w złym stanie technicznym. Wymagana była m.in. naprawa pęknięć oraz wzmocnienie ściany szczytowej budynku [zdjęcia zamieszczono w Załączniku nr 3].
- Budynek PSSE w Inowrocławiu wymagał remontu dachu wraz z opierzeniem (częste zalewania korytarza i pomieszczeń biurowych) oraz docieplenia ścian zewnętrznych i stropodachu (liczne ubytki tynku powodujące przesiąkanie wody do wewnątrz). Opracowany w 2006 r. projekt budowlany przewidywał koszt ocieplenia w wysokości 250 tys. zł, a kosztorys związany z remontem i ociepleniem stropodachu z 2010 r. opiewał na kwotę 56,4 tys. zł. [zdjęcia budynku zamieszczono w Załączniku nr 4].

Analiza dokumentacji budynku PSSE w Inowrocławiu wykazała, że obiekt ten nie był poddawany w latach 2011–2012 okresowym (co najmniej raz w roku) kontrolom, polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu (zwanym dalej „przeglądy roczne”). Ujawniono też, że ostatnia kontrola okresowa (co najmniej raz na pięć lat), polegająca na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki i otoczenia (zwana dalej „przeglądem pięcioletnim”), została przeprowadzona w 2006 r. Stanowiło to niedopełnienie obowiązków zarządcy budynku, określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³. Zaniechanie przeprowadzenia *przeglądów rocznych* PPIS w Inowrocławiu (zarządca budynku) tłumaczył tym, że jako *przeglądy roczne* obiektu traktował corocznie przeprowadzane kontrole instalacji (gazowych i kominowo wentylacyjnych). *Przeglądowi pięcioletniemu* budynek PSSE został poddany w trakcie kontroli NIK.

d. Udzielanie upoważnień do kontroli i do wydawania decyzji administracyjnych

Państwowi inspektorzy sanitarni, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o PIS, udzielali pracownikom podległych im stacji upoważnień do wykonywania w ich imieniu określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji. Upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych wydawano na czas oznaczony (na rok kalendarzowy) i jednorazowo.

- W czterech PSSE (w Aleksandrowie Kujawskim, Nakle, Tucholi i we Włocławku) na upoważnieniach jednorazowych nie przystawiano pieczęci okrągłej²⁴. Uważano bowiem, że upoważnienia jednorazowe do kontroli przedsiębiorców, powinny być wystawiane na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – która nie wymaga przystawiania takiej pieczęci. W trakcie kontroli NIK wprowadzono w tych stacjach obowiązek umieszczania pieczęci okrągłej PPIS na wszystkich upoważnieniach jednorazowych.
- W PSSE w Bydgoszczy we wszystkich badanych sprawach dotyczących kontroli przedsiębiorców (29 przypadków), pracownikom wykonującym czynności kontrolne powiatowy inspektor udzielał jednorazowych upoważnień do kontroli, które nie były przez niego podpisane. W miejsce podpisu, obok pieczęci okrągłej, umieszczano pieczęć odtwarzającą podpis własnoręczny PPIS (tzw. *facsimile*). Było to niezgodne z art. 79a ust. 6 pkt 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz z §5 ust. 1 pkt 7 *rozporządzenia w sprawie upoważnień*.

Zastępca PPIS w Bydgoszczy, wyjaśniając zaistniałą sytuację, zbagatelizowała problem twierdząc, że jej zdaniem jednorazowe upoważnienie do kontroli jest, cyt.: „(...) *dokumentem dodatkowym, o charakterze nośnika informacji dla podmiotu kontrolowanego, a w tym o jego obowiązkach i uprawnieniach*”, a „*wydawane w Stacji upoważnienie okresowe jest upoważnieniem nadrzędnym nad upoważnieniem jednorazowym, wydawanym w oparciu o ustawę o swobodzie działalności gospodarczej*”. Od dnia 26 kwietnia 2012 r. (w trakcie kontroli NIK) w PSSE w Bydgoszczy zaprzestano stosowania takich praktyk.

²³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

²⁴ Określa to rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 2, poz. 10), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie upoważnień*”.

- W PSSE we Włocławku w 26 przypadkach kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z powodu błędnej interpretacji przepisów, nie doręczono kontrolowanym upoważnień do kontroli, czym naruszono przepis art. 79a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Dotyczyło to głównie kontroli sprawdzających.

e. **Wydawanie zgody na wykonywanie przez powiatowych inspektorów dodatkowych zajęć zarobkowych**

W badanym okresie zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych otrzymało od PWIS dziewięciu powiatowych inspektorów (47%), w tym PPIS w Bydgoszczy aż w pięciu jednostkach, PPIS w Brodnicy w trzech, a pozostali od jednej do dwóch. Wnioskujący, na specjalnych drukach, oświadczali m.in., że wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych nie będzie pozostawać w sprzeczności z obowiązkami pracownika ani wywoływać podejrzeń o stronniczość lub interesowność. PWIS nie żądał od wnioskodawców wskazania ram czasowych wykonywania dodatkowych zajęć, ani nie sprawdzał czy te zajęcia nie będą kolidować z obowiązkami pracownika. Tylko jeden z powiatowych inspektorów (PPIS w Wąbrzeźnie) określił we wniosku godziny dodatkowego zatrudnienia (dwa razy w tygodniu od 15⁰⁰ do 18⁰⁰ oraz dyżury pod telefonem od 15⁰⁰ do 7⁰⁰) z czego wynikało, że nie kolidowały one z obowiązkami służbowymi. W pozostałych przypadkach podstawą wyrażenia omawianej zgody były oświadczenia.

Jednocześnie PWIS konsekwentnie odmawiał wnioskowi składanym przez PPIS w Chełmnie, o zgodę na prowadzenie zajęć zarobkowych w formie wykładów dla studentów i uczestników kursów specjalistycznych na wyższych uczelniach, w wymiarze i miejscu prowadzenia zajęć uzależnionym od aktualnych zapotrzebowań. PWIS odmowę uzasadnił brakiem precyzyjnego określenia podmiotu, na rzecz którego miała być świadczona praca oraz niepodaniem ram czasowych jej wykonywania.

Zgodnie z art. 13a ustawy o PIS, prowadzenie działalności gospodarczej albo wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez pracownika Inspekcji (w tym przez PPIS) nie może pozostawać w sprzeczności z jego obowiązkami lub wywoływać podejrzeń o jego stronniczość albo interesowność.

W grudniu 2011 r. przedstawiciele Wojewody przeprowadzili w PSSE w Nakle n/Notecią kontrolę wydatkowania środków publicznych związanych z realizacją zadań statutowych poza obszarem powiatu nakielskiego, w związku ze sprawowaniem nadzoru nad trzema placówkami służby zdrowia w Bydgoszczy (w tych placówkach był zatrudniony PPIS w Bydgoszczy). Kontrola Wojewody wykazała, że łączne koszty poniesione przez PSSE w Nakle z tego tytułu w latach 2010–2011 wyniosły 13.396,44 zł. Po tej kontroli PWIS został zobowiązany przez Wojewodę do przeprowadzenia weryfikacji wydanych zezwoleń²⁵. PWIS dokonał takiej weryfikacji i poinformował Wojewodę, że cofnięcie wyrażonych zgód nastąpi z chwilą rozwiązania umów zawartych w związku z dodatkowym zatrudnieniem. Podał też, że *"(...) przewidywany termin rozwiązania wszystkich umów szacuje się na okres maksymalnie 3 miesięcy, co rokuje, iż wycofanie wszystkich obowiązujących zezwoleń na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych w obszarze ich działania, nastąpi w możliwie krótkim terminie"*.

Wraz z udzieleniem zgody na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych w podmiotach, nad którymi wnioskujący PPIS sprawował nadzór, były wydawane postanowienia (na podstawie

²⁵ Pismo z dnia 23.02.2012 r. nr WZ.II.900.2012.MN.

art. 25 §1 w związku z art. 24 §1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶, zwanego dalej „kpa”) o ich wyłączeniu i powierzeniu nadzoru PPIS z innego powiatu.

Postanowienia o wyłączeniu PPIS, jako organu właściwego do sprawowania bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego nad danym podmiotem i wyznaczeniu w to miejsce innego PPIS, zostały wydane z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 123 kpa postanowienie może być wydane przez organ administracji publicznej jedynie w toku postępowania prowadzonego w indywidualnej sprawie. Sprawowanie bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego nie jest „sprawą” w rozumieniu kpa. Jest to – zgodnie z ustawą o PIS – działanie, podejmowane przez organy Inspekcji, w celu realizacji powierzonych im zadań.

f. Rozpatrywanie skarg na działalność państwowych inspektorów sanitarnych i pracowników stacji

W badanym okresie do WSSE wpłynęło 26 skarg (24 w 2011 r. i dwie w I połowie 2012 r.). Z tej liczby 21 skarg dotyczyło niewłaściwych działań PSSE, a pięć – WSSE. Dwie skargi uznano za w pełni zasadne, a pięć jako częściowo zasadne. W trzech przypadkach przekroczono jednomiesięczny termin ich załatwienia określony w art. 237 § 1 kpa odpowiednio o 7, 19 i 90 dni. Przyczyną opóźnienia w tym ostatnim przypadku było niestawienie się skarżących w celu złożenia wyjaśnień.

W rejestrach skarg i wniosków prowadzonych przez PSSE nie odnotowano w badanym okresie żadnych skarg na działalność pracowników stacji.

Skutki i zagrożenia

1. Zgodnie z art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dowody przeprowadzone w toku kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą być skutecznie wykorzystane i stanowić dowodu w żadnym innym postępowaniu (administracyjnym, podatkowym, karnym, karnoskarbowym), będącym następstwem kontroli. Takim naruszeniem przepisów jest m.in. posługiwanie się dokumentem (upoważnieniem do kontroli), nie spełniającym wymagań, o których mowa w art. 79a ust. 6 i nie stanowiącym podstawy do przeprowadzenia kontroli (art. 79a ust. 7 ww. ustawy). Umieszczanie na upoważnieniu do kontroli *facsimile* w miejsce podpisu osoby udzielającej upoważnienia osłabia system kontroli wewnętrznej w jednostce i stanowi korupcjogenny mechanizm dowolności postępowania, polegający na stworzeniu ryzyka wykonywania „dzikich” kontroli sanitarnych, wymykających się spod nadzoru państwowego inspektora sanitarnego.

2. Udzielanie zgody powiatowym inspektorom sanitarnym na dodatkowe zatrudnienie w podmiotach dotychczas nadzorowanych przez nich, stanowi korupcjogenny mechanizm konfliktu interesów, polegający na niezapewnieniu w pełni gwarancji bezstronności i obiektywizmu państwowych inspektorów sanitarnych. Ponadto organ, któremu na zasadzie wymiany między powiatami powierzono nadzór, działał niezgodnie ze statutem powiatowej stacji. Odbывało się to także kosztem większego zaangażowania publicznych środków finansowych i narażało budżet państwa na dodatkowe koszty, bez jakiegokolwiek korzyści ekonomicznej dla tego budżetu.

²⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Wnioski

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w wystąpieniach do państwowych inspektorów sanitarnych wnioskowano:

a. do PWIS w Bydgoszczy o:

- planowanie wydatków bieżących WSSE zgodnie z rzeczywistymi potrzebami, szczególnie w zakresie środków przeznaczonych na wynagrodzenia;
- zapewnienie weryfikacji wniosków PPIS o zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych w zakresie ustalenia, czy zajęcia te nie będą kolidować z ich obowiązkami służbowymi oraz czy udzielenie takiej zgody nie narazi budżetu państwa na dodatkowe koszty;
- opracowanie właściwych procedur dla wyłączenia PPIS ze sprawowania nadzoru sanitarnego w sytuacjach tego wymagających;

b. do PPIS o:

- prawidłowe wystawianie upoważnień do kontroli (PPIS w Aleksandrowie Kujawskim, Nakle, Tucholi i we Włocławku);
- kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia środków na poprawę stanu technicznego użytkowanych budynków (PSSE w Inowrocławiu i w Chełmnie) oraz terminowe przeprowadzanie obowiązkowych kontroli stanu obiektu będącego siedzibą stacji (PSSE w Inowrocławiu).

3.2.2. Działania Inspekcji związane z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne

Oceny

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Inspekcji, polegające na kontroli przestrzegania przepisów sanitarnych. Działania te były prowadzone sukcesywnie, a o ich skuteczności świadczy systematyczna poprawa stanu bezpieczeństwa sanitarnego województwa.

Ustalenia

a. Planowanie działalności kontrolnej

Podstawą planowania działalności stacji były *„Wytyczne GIS do planowania działalności PIS”* na kolejne lata. Głównym celem działalności Inspekcji w latach 2011 i 2012 było promowanie zdrowego stylu życia, czuwanie nad bezpieczeństwem żywności i żywienia oraz zdrowotnym wody, zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych poprzez sprawowanie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzenie działalności przeciwepidemicznej. Wśród głównych kierunków działania Inspekcji ustalonych przez GIS, w zakresie bieżącego nadzoru, było sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i żywienia – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żywnościowego²⁷. W ramach tego szczególnym nadzorem należało objąć produkty wprowadzane do obrotu, a mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

PWIS, w oparciu o *Wytyczne GIS*, sporządzał *„Wytyczne do planowania działalności PIS województwa kujawsko-pomorskiego”*, które były podstawą sporządzanych przez stacje planów

²⁷ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.), zwana dalej „ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia”.

zasadniczych przedsięwzięć, w których wyznaczano główne kierunki i zadania dla poszczególnych oddziałów, sekcji i stanowisk pracy. W każdym oddziale (sekcji) obowiązywały „harmonogramy nadzoru nad obiektami”. Zawierały one wykaz zakładów/obiektów podlegających kontroli oraz planowane kontrole na dany miesiąc, przypisane poszczególnym pracownikom. Oddziały (sekcje) prowadziły ewidencje podmiotów objętych nadzorem, które aktualizowano na podstawie:

- zgłoszenia podmiotów wnioskujących o zatwierdzenie działalności (na rynku żywnościowym) oraz podmiotów będących pracodawcami (zgłoszenia stanowisk pracy),
- informacji pochodzących od innych organów (np. prowadzących ewidencje działalności gospodarczej) oraz pozyskanych w wyniku sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego.

b. Realizacja planów kontroli

W 2011 r., w ramach sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego oraz działalności przeciwepidemicznej, badane stacje przeprowadziły łącznie 24.008 kontroli, w wyniku których wydano 4.529 decyzji merytorycznych²⁸ i 5.827 decyzji płatniczych²⁹. W I kwartale 2012 r. w takim samym zakresie przeprowadzono 5.794 kontroli, wydano 1.044 decyzji merytorycznych i 1.090 decyzji płatniczych. Najwięcej kontroli (10.206 w 2011 r. – 42,5% i 2.614 w I kw. 2012 r. – 45%) przeprowadzono w dziedzinie żywności, żywienia i przedmiotów użytku (takich, jak kosmetyki, czy też materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością). Tam też występowała największa liczba zaewidencjonowanych podmiotów objętych nadzorem (10.179), z których w 2011 r. skontrolowano 6.421 (63%). Łącznie w ewidencji kontrolowanych stacji było 19.389 podmiotów objętych nadzorem, a stacje w 2011 r. skontrolowały 12.634 podmioty (65%)³⁰. Jako główną przyczynę niewykonania wszystkich zaplanowanych kontroli, wskazywaną przez dyrektorów stacji, były niedostateczne zasoby kadrowe. Z tego względu priorytetowo traktowane były kontrole w obiektach charakteryzujących się zwiększonym ryzykiem zagrożeń oraz najgorszym stanem higieniczno-sanitarnym, ocenianym na podstawie kontroli z lat poprzednich. W planowaniu działalności kontrolnej uwzględniano także wytyczne GIS i PWIS (np. dotyczące żywności genetycznie zmodyfikowanej), a także zadania nałożone przez system wczesnego ostrzegania o produktach niebezpiecznych (RASFF³¹, RAPEX³²). Poza planem rocznym realizowane były zadania akcyjne (np. związane z „dopalaczami”, czy z tzw. „aferą solną”) oraz kontrole interwencyjne [zestawienie kontroli – Załącznik nr 6].

c. Prawdliwość prowadzenia postępowania kontrolnego³³

W siedmiu kontrolowanych powiatowych stacjach (poza PSSE w Inowrocławiu) stwierdzono 32 przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących powiadamiania podmiotów gospodarczych o zamiarze wszczęcia kontroli (art.79 ust. 1). Stanowiło

²⁸ Decyzje rozstrzygające co do istoty sprawy.

²⁹ Decyzje o naliczeniu opłaty za badania laboratoryjne i inne czynności.

³⁰ Powyższe dane nie odzwierciedlają rzeczywistej liczby podmiotów, bowiem te same podmioty lub obiekty są ewidencjonowane i kontrolowane przez służby Inspekcji w różnych dziedzinach.

³¹ RASFF – skrót od Rapid Alert System for Food and Feed to europejski system szybkiego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych obowiązujący we wszystkich krajach Unii.

³² RAPEX – wspólnotowy system wczesnego ostrzegania o produktach niebezpiecznych, np. kosmetyków zawierających w swym składzie niedozwolone substancje chemiczne.

³³ Badania przeprowadzono na podstawie akt kontrolnych 40 losowo wybranych podmiotów objętych bieżącym nadzorem każdej ze stacji z dziedziny higieny: komunalnej, żywności, pracy oraz dzieci i młodzieży, a w WSSE dodatkowo 10 z higieny radiacyjnej – łącznie 370 spraw.

to 25% postępowań kontrolnych, w których wymagane było takie powiadomienie. Najwięcej takich przypadków odnotowano w PSSE w Tucholi (14, tj. 54%) – wszystkie dotyczyły kontroli sprawdzających.

Także w siedmiu powiatowych stacjach (poza PSSE w Aleksandrowie) stwierdzono 62 przypadki nieprzestrzegania art. 79 ust. 7 tej ustawy, nakładającego obowiązek zamieszczania w protokołach kontroli uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 7). Stanowiło to 67% postępowań, w których zamieszczanie takiego uzasadnienia było wymagane.

Przyczyną nieprawidłowości – jak wynikało z wyjaśnień PPIS – była niewłaściwa interpretacja przepisów, albo zwykłe niedopatrzenie.

W PSSE we Włocławku trzy kontrole sprawdzające (7% badanej populacji) zostały przeprowadzone w dniu doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, tj. bez zachowania siedmiodniowego terminu wyprzedzenia, określonego w art. 79 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W WSSE oraz w trzech powiatowych stacjach stwierdzono nierzetelne sporządzanie protokołów kontroli. W sześciu protokołach z kontroli sanitarnych, przeprowadzonych przez: PSSE w Bydgoszczy (4), WSSE (1) i PSSE w Inowrocławiu (1), w odpowiedniej rubryce nie wpisano czasu prowadzenia kontroli, co miało znaczenie przy kalkulacji wysokości opłaty za czynności związane z kontrolą. Przyczyną było niedopatrzenie, które jednak jak wykazała kontrola NIK nie miało w tych przypadkach wpływu na prawidłowość naliczenia opłat. W Inowrocławiu i we Włocławku w dziewięciu przypadkach, w których podczas kontroli stwierdzono nieprawidłowości, nie wskazywano w protokołach konkretnych przepisów, lecz jedynie tytuły naruszonych ustaw czy rozporządzeń (w Inowrocławiu), albo nie wskazano żadnych przepisów³⁴.

d. Kontrole zakładów produkujących, wprowadzających do obrotu i wykorzystujących sól w celach przetwórstwa spożywczego

W związku z nagłośnioną medialnie sprawą zastosowania w produkcji środków spożywczych soli technicznej jako soli spożywczej, Inspekcja na terenie województwa kujawsko-pomorskiego podjęła następujące działania.

PWIS przekazał w dniu 27 lutego 2012 r. do GIS, pozyskane od PPIS w Inowrocławiu, informacje nt. nadzoru sanitarnego sprawowanego w latach 2009–2012 nad dwoma zakładami, zlokalizowanymi na terenie powiatu inowrocławskiego, podejrzanymi o wprowadzanie do obrotu soli nieprzeznaczonej do spożycia przez ludzi jako soli spożywczej. Podano, że w latach 2010–2011 podczas kontroli w tych zakładach nie stwierdzono nieprawidłowości, a w dniu 23 lutego 2012 r. pobrano próby soli spożywczej i soli wypadowej – na polecenie Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji.

PWIS nakazał wszystkim powiatowym inspektorom w województwie kujawsko-pomorskim przeprowadzenie kontroli sanitarnych w zakładach produkcji soli spożywczej lub peklującej oraz u przedsiębiorców, którzy wykorzystują sól w celach przetwórstwa spożywczego. Przekazał im także szczegółowe wytyczne GIS w tej sprawie, zgodnie z którymi należało:

- sprawdzić w obrocie hurtowym i detalicznym obecności soli spożywczej i soli peklującej wprowadzonych do obrotu przez trzy zakłady objęte postępowaniem prokuratorskim;

³⁴ O zaniechanie takich praktyk wnioskowano do dwóch PPIS z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, w wyniku kontroli P/03/101.

- zastosować nakaz zabezpieczenia i wstrzymania obrotu tymi produktami, do czasu uzyskania wyników badań;
- w czasie kontroli w pozostałych zakładach produkujących lub konfekcjonujących sól spożywczą albo pekującą, w przypadku jakiegokolwiek podejrzenia zagrożenia co do bezpieczeństwa dla zdrowia konsumentów, wynikającego z zastosowania zafałszowanej soli, pobrać próbki do badań odróżniających sól spożywczą od soli technicznej i wstrzymać wprowadzanie do obrotu ww. produktów do czasu otrzymania wyników badań.

Dokumentacja kontrolna, według zaleceń PWIS, miała być przeanalizowana za okres ostatnich trzech lat.

PWIS w piśmie z 29 lutego 2012 r. do GIS podał m.in., że w jednym z zakładów znajdują się dwie linie technologiczne będące w oddzielnych pomieszczeniach, służące do konfekcjonowania soli spożywczej i soli wypadowej. Z przekazanych do PWIS przez PPIS w Inowrocławiu dokumentów wynikało, że podczas kontroli zakładu w dniu 2 grudnia 2008 r. stwierdzono dwie linie technologiczne w jednym pomieszczeniu, przy czym linia do konfekcjonowania soli spożywczej była niesprawna. PPIS w Inowrocławiu nakazał wówczas wydzielenie pomieszczenia ze stanowiskiem do konfekcjonowania soli spożywczej (do 27 lutego 2009 r.). Kontrola sprawdzająca, przeprowadzona w dniu 2 kwietnia 2009 r., wykazała wykonanie wniosku. Kontrola planowa w dniu 17 listopada 2011 r. nie wykazała nieprawidłowości. W protokołach kontroli z 2009 r. i z 2011 r. PPIS w Inowrocławiu nie odnotował jednak, czy linia do konfekcjonowania soli spożywczej była sprawna.

W dniu 6 marca 2012 r. PWIS przekazał powiatowym inspektorom oceny ryzyka wprowadzania do obrotu soli wypadowej jako soli spożywczej i jej stosowania w zakładach przetwórstwa spożywczego, sporządzone przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZPPZH) oraz Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy (PIWPIB). Ww. oceny odnosiły się do soli wypadowej produkowanej przez ANWIL S.A. we Włocławku, a w szczególności do zawartych w niej siarczanów oraz żelazocyjanku potasu.

GIS pismem z 2 kwietnia 2012 r. poinformował wojewódzkich inspektorów o tym, że otrzymał oceny ryzyka opracowane przez PIW-PIB, NIZP-PZH, a także opinie: Krajowego Konsultanta w dziedzinie Toksykologii Klinicznej i profesora z Zakładu Technologii Mięsa SGGW. Oceny ryzyka i opinie ekspertów były zbieżne i stwierdzały, że wykrywane w badanych próbkach soli wypadowej oraz żywności zabezpieczonej w toku postępowania obecności: siarczanu sodu, żelazocyjanku potasu, metali ciężkich oraz dioksyn – **nie stanowią zagrożenia dla zdrowia konsumentów**, nawet przy długotrwałym spożywaniu, gdyż zawartość soli w produktach spożywczych może wynosić do kilku procent. W związku z powyższym, dalsze postępowanie w ww. sprawie powinny prowadzić – zgodnie z ustawowymi kompetencjami – organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, którym należało przekazać posiadaną dokumentację.

PWIS przekazał w dniu 12 marca 2012 r. do Prokuratury Okręgowej w Poznaniu listę dziewięciu zakładów, w których stwierdzono obecność soli technicznej, a w dniu 20 marca 2012 r. przekazał do GIS wyniki analiz laboratoryjnych na zawartość metali, przekazane przez Anwil S.A. we Włocławku (producenta soli wypadowej wprowadzanej do obrotu jako sól spożywcza).

PWIS składał do GIS raporty nt. podjętych działań w sprawie wprowadzenia do obrotu soli wypadowej jako spożywczej i jej stosowania w zakładach przetwórstwa spożywczego (na podstawie codziennych raportów powiatowych stacji), w których informował m.in. o tym, że:

- na terenie województwa znajdowało się osiem zakładów produkujących lub konfekcjonujących sól spożywczą i pekującą, a do dnia 1 marca 2012 r. przeprowadzono 209 kontroli, zabezpieczono 427,5 kg soli, pobrano pięć prób;
- do dnia 2 marca 2012 r. przeprowadzono 373 kontrole, zabezpieczono 139.718 kg soli, pobrano 53 próby;
- do dnia 12 marca 2012 r. przeprowadzono 548 kontroli, pobrano 65 próbek (pięć nie spełniało wymagań), zwolniono z zabezpieczenia 72 t soli spożywczej;
- do dnia 19 marca 2012 r. przeprowadzono 640 kontroli, pobrano 67 próbek (pięć nie spełniało wymagań), ilość zabezpieczonej soli wynosiła 10.115,60 kg;
- do dnia 28 marca 2012 r. przeprowadzono 718 kontroli, pobrano 67 próbek (siedem nie spełniało wymagań), ilość zabezpieczonej soli wynosiła 8.663,10 kg (1.025 kg soli kłodawskiej zostało zwolnione z zabezpieczenia po otrzymaniu wyników badań);
- do dnia 16 kwietnia 2012 r. przeprowadzono 813 kontroli, pobrano 67 próbek (12 nie spełniało wymagań), ilość zabezpieczonej soli wynosiła 8.647,60 kg (zabezpieczono 25 kg soli pochodzącej z zakładu objętego postępowaniem prokuratorskim, a zwolniono 40,5 kg);
- do dnia 8 czerwca 2012 r. (ostatni badany raport) przeprowadzono 1.011 kontroli, pobrano 67 próbek (12 nie spełniało wymagań), ilość zabezpieczonej soli wynosiła 8.400 kg; w raporcie podano, że trzy powiatowe stacje z terenu województwa kujawsko-pomorskiego przekazały sprawę soli organom Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

e. Stan bezpieczeństwa sanitarnego województwa

WSSE i powiatowe stacje corocznie sporządzały informacje o stanie bezpieczeństwa sanitarnego województwa³⁵ oraz powiatów³⁶ ("raporty"). PWIS swoje raporty przedstawiał sejmikowi województwa, a powiatowi inspektorzy właściwym radom powiatów. Zgodnie z art. 12a ust. 3a ustawy o PIS, sejmikowi województwa i radom powiatów służy prawo występowania, w drodze uchwały, z wnioskami o podjęcie działań przez właściwy organ Inspekcji w celu zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego. Z informacji pozyskanych od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz od dziewięciu³⁷ starostów powiatów wynikało, że żaden z tych organów samorządowych z wnioskami w sprawie poprawy stanu bezpieczeństwa sanitarnego nie występował.

Z raportów za rok 2011 wynikało, że stan bezpieczeństwa sanitarnego powiatów, jak i całego województwa kujawsko-pomorskiego, był zadowalający i systematycznie poprawiał się.

W poszczególnych obszarach objętych nadzorem Inspekcji, stan bezpieczeństwa sanitarnego województwa w 2011 r. przedstawiał się następująco:

- w zakresie chorób zakaźnych – nie odnotowano wzrostu zachorowań na żadną ze zgłaszanych chorób; nastąpił natomiast, w porównaniu z 2010 r., spadek liczby ognisk zatruc/ skażeń pokarmowych (o 14%) oraz zapadalności na przewlekłe wirusowe zapalenie wątroby typu B (o 21%);

³⁵ Np.: *Stan bezpieczeństwa sanitarnego województwa kujawsko-pomorskiego w 2011 roku. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy.*

³⁶ Np.: *Ocena stanu sanitarnego i sytuacji epidemiologicznej powiatu chełmińskiego w 2011 roku. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Chełmnie.*

³⁷ Kompetencje PPIS w Bydgoszczy obejmowały 2 powiaty: grodzki i ziemski.

- jakość wody przeznaczonej do spożycia w 93% wodociągów, zaopatrujących 2.002 tys. (97%) mieszkańców województwa, była dobra; w porównaniu z rokiem poprzednim wskaźnik jakości wody wzrósł o 5,6%;
- zadowalający był stan sanitarno-techniczny większości (94%) zakładów opieki zdrowotnej; prowadzone prace remontowo-modernizacyjne przyczyniły się do poprawy warunków w 91 placówkach;
- poprawiły się warunki sanitarno-higieniczne środowiska pracy: o 15% spadła liczba przypadków chorób zawodowych; zmniejszyła się ilość zakładów, w których stwierdzono przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia;
- większość (97%) z 1.684 skontrolowanych placówek oświatowo-wychowawczych znajdowała się w dobrym stanie technicznym; poprawiła się sytuacja w dostępności uczniów do urządzeń sanitarnych z 98,8% w 2010 r. do 99,05% w 2011 r. (dwie placówki posiadały ubikacje zewnętrzne); tylko trzy placówki (0,2%) nie były odpowiednio przystosowane do potrzeb nauczania i wychowania;
- w latach 2005–2011 największą dynamikę w poprawie stanu sanitarno-higienicznego z grona obiektów żywności, żywienia i przedmiotów użytku wykazały zakłady żywienia zbiorowego typu otwartego; jedynie 1,3% zakładów produkcji i obrotu środkami spożywczymi oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością uznano w 2011 r. jako niezgodne z wymaganiami;
- nie budził większych zastrzeżeń stan ochrony przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym; dotyczyło to zarówno ogółu ludności (w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia, ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym), pacjentów poddawanych badaniom, jak i pracowników obsługujących urządzenia radiologiczne.

Wnioski

W wystąpieniach pokontrolnych do siedmiu PPIS Izba wnioskowała o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:

1. stosowanie wobec przedsiębiorców procedury kontrolnej określonej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie:
 - informowania ich o zamiarze wszczęcia kontroli,
 - zamieszczania w protokołach kontroli informacji o przyczynach wszczęcia kontroli bez zawiadomienia,
2. sporządzanie protokołów kontroli sanitarnej zgodnie z obowiązującymi wzorami, zamieszczając w nich czas rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz naruszone przepisy prawa.

3.2.3. Prowadzenie postępowań w przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych

Oceny

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Inspekcji w kontrolowanym obszarze.

Ustalenia

a. Wydawanie decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych uchybień

Badanie 370 losowo wybranych akt kontrolnych podmiotów objętych bieżącym nadzorem wykazało, że w większości przypadków, gdzie w wyniku prowadzonych kontroli stwierdzono naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, wydawane były decyzje nakazujące usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. W czterech PSSE wystąpiły przypadki, gdzie nie wydano takich decyzji³⁸. W protokołach kontroli sanitarnych ustalano terminy usunięcia uchybień, po czym zawiadamiano kontrolowanych o wszczęciu postępowania, przeprowadzano kontrole sprawdzające i wydawano decyzje o umorzeniu postępowania, ze względu na usunięcie uchybień.

Ustawa o PIS takiej procedury nie przewiduje. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że w tych przypadkach uchybienia nie zagrażały bezpośrednio zdrowiu i życiu ludzi, a w protokołach wyznaczano krótki, tj. do 14 dni, termin na ich usunięcie, który był dotrzymywany. Wydawanie decyzji w takich przypadkach byłoby bezprzedmiotowe, chyba, że kontrole sprawdzające wykazałyby niewykonanie nakazów.

Państwowi inspektorzy sanitarni, na wniosek kontrolowanych, w 34 uzasadnionych przypadkach podejmowali decyzje o prolongacie terminu usunięcia uchybień, wyznaczonego w decyzji. Jednak pięć wniosków o prolongatę (we Włocławku i Aleksandrowie Kujawskim) złożono dopiero po wyznaczonym terminie, z czego trzy w trakcie prowadzonych kontroli sprawdzających. W czterech przypadkach³⁹ wnioskodawcom odmówiono prolongaty, uznając ich argumentację za niewystarczającą, albo ze względu na bezpośrednie zagrożenie zdrowia ludzi.

- PWIS nie wyraził niepublicznemu zakładowi opieki zdrowotnej w Świeciu zgody na przesunięcie terminu wykonania nakazu wyłączenia z eksploatacji aparatu rentgenodiagnostycznego do czasu jego naprawy i uzyskania zgodności parametrów z wymaganymi.

Wraz z decyzjami nakazującymi usunięcie uchybień higienicznych i zdrowotnych, wydawano decyzje o opłatach za badania laboratoryjne oraz inne czynności związane ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego. W wyniku kontroli PSSE w Bydgoszczy ustalono, że w przypadku 12 takich decyzji (na 40 badanych), wydanych w 2011 r., powołano się na nieobowiązujące w tym czasie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie opłat za badania laboratoryjne i inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴⁰. Prawidłową podstawą prawną dla 11 z nich powinno być rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 marca 2010 r. o tym samym tytule⁴¹, a dla jednej – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie opłat za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach

³⁸ W Aleksandrowie (4), Chełmnie (3), Mogilnie (4) i we Włocławku (6).

³⁹ W WSSE (3) i PSSE w Nakle (1).

⁴⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 193.

⁴¹ Dz. U. Nr 36, poz. 203.

urzędowych kontroli żywności⁴². Przyczyną tego – jak to wynikało z wyjaśnień kierowników sekcji: higieny żywności, prewencji chorób zawodowych oraz higieny dzieci i młodzieży – było niedopatrzenie. Jak wykazała kontrola, nie miało to wpływu na prawidłowość wyliczenia opłat, ale mogło stanowić podstawę do unieważnienia decyzji jako wydanych bez podstawy prawnej (art. 156 §1 pkt 2 kpa).

b. Działania podejmowane w przypadku uchylania się kontrolowanych od wykonania nałożonych obowiązków

W 2011 r., w wyniku kontroli sprawdzających, wobec uchylających się od wykonania obowiązków określonych w decyzjach, wystawiono 39 tytułów wykonawczych, 669 mandatów na łączną kwotę 120.250 zł, dwóch PPIS (w Chełmnie i Nakle) złożyło do PWIS 10 wniosków o ukaranie, a PWIS nałożył łącznie 25 kar na kwotę 26.900 zł. W I kwartale 2012 r. wystawiono jeden tytuł wykonawczy oraz nałożono 129 mandatów na łączną kwotę 23.050 zł.

W badanej przez NIK populacji 370 podmiotów objętych bieżącym nadzorem kontrolowanych stacji, 19 z nich (5%) nie wykonało w wyznaczonym terminie obowiązków nałożonych w decyzjach. We wszystkich tych przypadkach wysyłane były upomnienia, a na pięciu uchylających się nałożono grzywny. Wszystkie nałożone obowiązki zostały w efekcie zrealizowane, co świadczy o skuteczności działań Inspekcji.

Skutki i zagrożenia

Kontrola ujawniła przypadek, w którym skuteczność działań PPIS w Chełmnie została ograniczona przez PWIS w Bydgoszczy – występującego jako organ wyższego stopnia w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

Przedsiębiorca prowadzący w Chełmnie sklep pod szyldem "l." (znanej zagranicznej sieci handlowej), wprowadził do obrotu kilkaset kilogramów żywności niewiadomego pochodzenia, bez wymaganych oznaczeń, po terminie przydatności do spożycia. Produkował też i sprzedawał wyroby garmazeryjne i kulinarne oraz dokonywał przetwarzania żywności w zakresie niezgodnym z decyzją zatwierdzającą zakład⁴³, wydaną na podstawie art. 62 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (decyzja zatwierdzająca zakład dotyczyła prowadzenia jedynie sprzedaży żywności).

- Podczas kontroli w dniu 30 czerwca 2011 r. stwierdzono m.in., że w pomieszczeniach przeznaczonych do przechowywania żywności wprowadzanej do obrotu przechowywano środki spożywcze (wyroby wędliniarskie pocięte w kostkę i w plastry) bez oznak umożliwiających identyfikację, a także środki spożywcze po upływie terminu przydatności do spożycia. Oferowano też do sprzedaży na ciepło wyroby kulinarne (leczo, bigos, gulasz) pochodzące z własnej produkcji, co zostało ustalone przez PPIS w postępowaniu dowodowym.

PPIS w Chełmnie, biorąc pod uwagę wysoki stopień szkodliwości czynu, wystąpił do PWIS o nałożenie kary na tego przedsiębiorcę w wysokości 18 tys. zł, tj. w maksymalnym wymiarze określonym w art. 103 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. PWIS, mimo uznania, że rozmiar stwierdzonych nieprawidłowości był znaczny, nałożył na niego karę pieniężną w wysokości 5.000 zł⁴⁴. Wymierzając taką karę organ uwzględnił m.in. chęć współpracy przedsiębiorcy z organami

⁴² Dz. U. Nr 78, poz. 656 ze zm.

⁴³ Zakłady, które produkują lub wprowadzają do obrotu żywność, albo działają na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, mogą rozpocząć działalność po zatwierdzeniu lub warunkowym zatwierdzeniu przez właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

⁴⁴ Decyzja PWIS w Bydgoszczy z dnia 1.12.2011 r. nr NHŻ.9022.14.2011.

Inspekcji, incydentalny charakter stwierdzonego w kontroli stanu faktycznego oraz to, że sklep "(...) nie dysponuje danymi w kwestii dotyczącej zachorowań po spożyciu zakupionej przez klientów strony żywności". GIS uchylił tą decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W następstwie tego PWIS obniżył wysokość nałożonej wcześniej kary do 2.140 zł (12% wnioskowanej przez PPIS). Tym razem PWIS uznał czyn, którego dopuściła się strona, jako charakteryzujący się umiarkowanym stopniem szkodliwości, mimo stwierdzenia, że stopień zawinienia przedsiębiorcy był znaczny. Organ uznał też, że "(...) przebieg dotychczasowej działalności strony nie stanowi przesłanki zaostrzającej karę"⁴⁵.

W dniu 6 września 2011 r. ten sam przedsiębiorca złożył do PPIS wnioski o dokonanie zmian w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Inspekcji, w zakresie: 1/ pozwolenia na cięcie i tarcie serów oraz 2/ pozwolenia na cięcie i porcjowanie kielbas, wędlin, wędzonek i salami – wraz z pakowaniem tak przygotowanej żywności w opakowania jednostkowe pod szyldem „I”. PPIS w Chełmnie odmówił wnioskowi strony uzasadniając tym, że etykiety konfekcjonowanych serów i wędlin nie spełniały wymogów art. 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych⁴⁶ (m.in. nie było na nich etykiety producenta). PWIS uchylił decyzje odmowne PPIS, z powodu ich wadliwego uzasadnienia. PPIS w Chełmnie, po przeprowadzeniu postępowania, ponownie odmówił wnioskowi strony. Decyzje te zostały ostatecznie uchylone przez PWIS, który rozstrzygnął sprawy na korzyść skarżącego. Zdaniem PWIS porcjowane i konfekcjonowane sery oraz wędliny, oferowane do sprzedaży pod szyldem „I”, były oznakowane prawidłowo, tj. w sposób umożliwiający ich identyfikację oraz źródło i miejsce pochodzenia, a PPIS w Chełmnie dokonał nadinterpretacji wskazanych w decyzjach norm prawnych. Podkreślił też, że przedsiębiorca decydując się na rozdrabnianie i konfekcjonowanie produktu bierze odpowiedzialność za jego jakość, nadając mu swoją markę. Dodatkowo strona umożliwiła klientowi wgląd w etykietę zbiorczą produktu, umieszczając w jego otoczeniu napis informujący o przedmiotowym fakcie [Załącznik nr 7].

NIK nie podziela stanowiska PWIS w tej sprawie. Zdaniem Izby sytuacja nadzwyczajnego łagodzenia – bez żadnych merytorycznych przesłanek – decyzji PPIS w Chełmnie przez PWIS w Bydgoszczy, jest przykładem korupcyjnego mechanizmu dowolności, mimo że organ ten działał w ramach tzw. "swobodnego uznania" w postępowaniu administracyjnym. Ponadto formułowanie przez organ wyższego stopnia w decyzji administracyjnej określeń, będących w istocie nieuprawnionymi i wartościującymi ocenami, nie służy budowaniu pozycji organów Inspekcji i obniża jej prestiż oraz skuteczność podejmowanych przez nią działań.

c. Realizacja wniosków z kontroli P/03/101

W wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w 2003 r. w zakresie sprawowania przez PIS bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, w wystąpieniach do pięciu państwowych inspektorów sanitarnych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego wnioskowano o:

1. zmianę statutu lub dostosowanie organizacji stacji do obowiązującego statutu (WSSE i PSSE w Mogilnie) – wnioski zostały zrealizowane;

⁴⁵ Decyzja PWIS w Bydgoszczy z dnia 10.05.2012 r.

⁴⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 966 ze zm.

2. zwiększenie liczby kontroli laboratoriów upoważnionych do wykonywania pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowiskach pracy (WSSE) – wniosek stał się nieaktualny, bowiem od 2008 r. laboratoria PSSE nie podlegają nadzorowi i kontroli WSSE;
3. skontrolowanie wszystkich rzeczoznawców ds. sanitarno-higienicznych w zakresie prawidłowości prowadzenia przez nich dokumentacji (WSSE) – wniosek został zrealizowany;
4. wskazywanie w protokołach kontroli sanitarnych, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, na konkretne przepisy aktów prawnych, które zostały naruszone (PSSE w Aleksandrowie Kujawskim i Mogilnie) – wnioski zostały zrealizowane;
5. sprawdzanie wykonania poleceń bezpośrednio po upływie terminu na ich realizację (PSSE w Chełmnie) – wniosek został wykonany;
6. egzekwowanie wydanych decyzji i nieuwzględnianie wniosków o prolongatę, które wpłynęły po terminie wyznaczonym do usunięcia nieprawidłowości (PSSE w Chełmnie i Tucholi) – wnioski zostały zrealizowane;
7. wyeliminowanie przypadków niepobierania opłaty w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o PIS (PSSE w Tucholi) – zrealizowano.

Wnioski

W wystąpieniach do dwóch PPIS wnioskowano o:

1. wyeliminowanie przypadków przywoływania nieaktualnej podstawy prawnej w wydawanych decyzjach płatniczych (PPIS w Bydgoszczy);
2. wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających weryfikację wniosków o prolongatę terminu usunięcia uchybień.

3.2.4. Przestrzeganie przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne oraz wykonanie nakazów i zaleceń przez podmioty objęte nadzorem sanitarnym

Postępowanie kontrolne w przedmiotowym obszarze zostało przeprowadzone wspólnie z Inspekcją, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o NIK. Skontrolowano 18 podmiotów objętych nadzorem PIS. W 13 z nich (72%) stwierdzono nieprawidłowości.

Oceny

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, stan sanitarno-higieniczny obiektów i pomieszczeń użytkowanych przez kontrolowane podmioty, a także działania kierowników tych jednostek, podejmowane w celu usunięcia stwierdzonych uchybień.

Ocenę uzasadnia to, iż różny był charakter stwierdzonych nieprawidłowości, z których część została usunięta jeszcze w czasie trwania kontroli NIK.

Wyszczególnienie zadań objętych kontrolą

Kontrola została ukierunkowana na zbadanie następujących zagadnień:

- a. przestrzeganie przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne dotyczące:
 - stanu higienicznego pomieszczeń i wymagań w stosunku do używanego sprzętu, warunków zdrowotnych środowiska pracy oraz higieny procesów nauczania (w przypadku placówek oświatowych, szkół wyższych lub ośrodków wypoczynku),
 - higieny pracy,

- utrzymania należytego stanu higienicznego obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (np. zakłady opieki zdrowotnej),
- b. realizacja nakazów i zaleceń organów Inspekcji, wydanych w wyniku wcześniej przeprowadzonych kontroli.

Ustalenia

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Obowiązku tego nie dopełniło pięciu kierowników jednostek objętych kontrolą (28%).

- W Gimnazjum Nr 2 w Chełmnie stwierdzono uszkodzone ściany w aneksie higienicznym dla osób niepełnosprawnych i w pomieszczeniu ratownika, łuszczącą się farbę na suficie w niecce basenowej oraz pod prysznicami, a także uszkodzoną stolarkę drzwiową pomiędzy szatniami;
- W Regionalnym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Bydgoszczy (RCKiK) nie usunięto uszkodzeń ściany w pomieszczeniu pracowni preparatyki krwi, nie naprawiono uszkodzonego sufitu w pracowni wirusologii i bakteriologii oraz popękanych kafli na ścianach w magazynie artykułów medycznych;
- W Ośrodku Sportu i Rekreacji w Inowrocławiu (OSiR) zakwestionowano:
 - uszkodzone sufity w pomieszczeniu składowania koagulantu, warsztacie i pomieszczeniu socjalnym oraz uszkodzoną umywalkę w toalecie przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych w budynku krytej pływalni „Wodny Park”;
 - zniszczoną podłogę, wannę i muszlę klozetową w pomieszczeniach socjalnych Stadionu Miejskiego, w szatniach dla zawodników uszkodzone sufity, a w jednej z nich również powłoki ścienne;
- W Zespole Szkół Samochodowych we Włocławku stwierdzono:
 - niesprawną wentylację mechaniczną oraz brak w jednej pracowni jakiegokolwiek wentylacji, co oprócz naruszenia art. 22 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, stanowiło naruszenie odpowiednio § 8 i § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴⁷, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa i higieny”;
 - w czterech pomieszczeniach dydaktycznych oraz na klatce schodowej – spękania tynków, w pomieszczeniu lakierni zacieki i zabrudzenia na elementach instalacyjnych, a w pomieszczeniach: napraw bieżących pojazdów, blacharni, montażowni i na pięciu stanowiskach naprawczych uszkodzone ściany.
- W Zespole Szkół Nr 7 we Włocławku:
 - wychodzący z szafy rozdzielczej luźno zwisający przewód instalacji elektrycznej w szatni dla uczniów;
 - brak osłony zabezpieczającej rurę kanalizacji ściekowej w szatni dla uczniów oraz brak osłony kanału wentylacyjnego na zewnętrznej ścianie budynku;

⁴⁷ (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm.).

- brudne ściany w pomieszczeniu stanowiącym zaplecze socjalne boiska typu „orlik”, znajdującego się na terenie szkoły;
- zabrudzenia i spękania tynku na elewacji zewnętrznej budynku oraz ściany zanieczyszczone graffiti.

Nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania przez kierowników jednostek kontrolowanych załącznika II rozdział II ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny środków spożywczych⁴⁸ stwierdzono w dwóch przedszkolach publicznych.

- W Tucholi – brudną elewację budynku ze śladami spękań, częściowo zniszczoną stolarkę okienną z licznymi odpryskami farby, brudne i popękane ściany w pomieszczeniach kuchennych oraz ubytki w płytkach ściennych w zmywalni naczyń. Dyrektor placówki wyjaśniła, iż fundusze przeznaczone na cele remontowe przedszkola były niewystarczające w stosunku do potrzeb. Remont kuchni i pomieszczeń przykuchennych oraz wymiana stolarki okiennej będą realizowane podczas zaplanowanej przez Gminę Tuchola na rok 2013 kompleksowej modernizacji budynku.
- W Ślesinie brak wentylacji grawitacyjnej w dwóch salach przedszkolnych i umywalni dla dzieci, brak zasłon (rolet) w salach o mocnym nasłonecznieniu, zakurzone szafki, brudne ściany i sufit w szatni dla dzieci, zakurzone wyposażenie umywalni i toalet dla dzieci, brudne ściany i sufity z odpryskami farb w pomieszczeniach kuchennych oraz brak rozdziału pomieszczeń w przygotowalni wstępnej, usytuowanej w piwnicy obok kotłowni.

W dwóch przypadkach (11%) dyrektorzy placówek nie wykonali obowiązków wynikających z § 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny.

- W Szkole Podstawowej w Raciążu stwierdzono zacieki i korozję gzymsu betonowego na odcinku ok. 3 mb oraz zniszczoną ścianę w sali gimnastycznej do wysokości 80 cm od podłogi.
- W Gimnazjum Nr 4 w Nakle n/Notecią stwierdzono m.in.: ubytki betonu w rampie na zapleczu kuchennym oraz brak zabezpieczeń otworów wentylacyjnych izolacji dachowej.

Stwierdzono jeden przypadek naruszenia art. 59 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W Fundacji „Europejskie Centrum Wymiany Młodzieży w Chełmnie”, w magazynie artykułów suchych artykuły spożywcze przechowywano w sposób nieprawidłowy (napoje składowano bezpośrednio na posadzce). Ustalono również brak odpowiednich warunków do obróbki wstępnej (mycia) mięsa oraz narażenie sprzętu produkcyjnego na wtórne zanieczyszczenie poprzez niewydzielenie miejsca na jego przechowywanie. Przy umywalkach nie zapewniono przyborów do higienicznego mycia i osuszania rąk.

Kontrola Przedszkola Nr 3 w Mogilnie wykazała natomiast, że naruszone zostały przepisy:

- § 14 i § 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁴⁹. Na ścianach w pomieszczeniu sanitarnym mieszczącym się przy sali nr 1 stwierdzono ubytek płytek ceramicznych oraz odklejoną tapetę, w sali nr 2 w trzech miejscach na płytach paździerzowych sufitu wybrzuszenia i ślady po zaciekach, a w sali nr 4 w dwóch miejscach kruszące się części płyt paździerzowych,

⁴⁸ Rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 2004 r., Dz. Urz. UE L. 139 z 30.04.2004 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650 ze zm.

- § 302 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁰ – poprzez niezapewnienie osłon zabezpieczeń na grzejnikach centralnego ogrzewania,
- § 20 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny – poprzez nieumieszczenie instrukcji udzielania pierwszej pomocy przy apteczce mieszczącej się na korytarzu budynku.

W jednym przypadku nie dopełniono obowiązku przeprowadzenia kontroli stanu sprawności technicznej i użytkowej obiektu wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Obiekt budowlany, w którym mieści się siedziba warsztatów szkolnych należących do Zespołu Szkół Samochodowych we Włocławku, nie był poddany obowiązkowym kontrolom stanu technicznego: elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, które powinny być przeprowadzane przynajmniej raz do roku. Nie przeprowadzono także kontroli instalacji elektrycznej i piorunochronnej pod względem sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów – które należy kontrolować co najmniej raz na pięć lat. W trakcie kontroli NIK przeprowadzono brakującą kontrolę stanu technicznego elementów budynku.

Wśród innych naruszeń sanitarnych stwierdzonych podczas kontroli należy wymienić:

- W Urzędzie Gminy w Wagańcu:
 - brak tablic informacyjnych z opisem ujęcia wody i zakazem wstępu osób nieupoważnionych, tablicy informacyjnej w pomieszczeniu chlorowni oraz nieoznakowanie poszczególnych studni – co stanowiło naruszenie przepisów załącznika Nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 listopada 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie chronionej ujęcia wody⁵¹;
 - nieprzestrzeganie nakazów zawartych w pozwoleniu wodnoprawnym z 12 grudnia 2005 r. dotyczących: prowadzenia ksiąg eksploatacji studni i zapisów (dynamicznego i statycznego) poziomu zwierciadła wody (przynajmniej raz w roku) oraz dokonywania badań jakości wód popłucznych (dwa razy w roku); nie dokonywano też przeglądu sprzętu gaśniczego w stacji uzdatniania wody – data ważności minęła w 2008 r.
- W Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Nieszawie nie przeprowadzono wewnętrznej kontroli jakości wody. Obowiązek taki wynika z art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵²;
- OSiR w Inowrocławiu nie posiadał karty charakterystyki dla produktu służącego do dezynfekcji sauny, co było niezgodne z art. 221 § 2 Kodeksu pracy⁵³.

NIK jako nieskuteczne oceniła działania Dyrektora Zespołu Szkół Nr 7 we Włocławku, zmierzające do wykonania jednego z zaleceń pokontrolnych, ujętych w decyzji PPIS we Włocławku z dnia 20 maja 2005 r. Przez siedem lat, tj. od dnia uprawomocnienia się decyzji PPIS, do czasu zakończenia niniejszej kontroli, nie wykonano ogrodzenia terenu szkoły od strony ul. Kolskiej. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. Inwestycję

⁵⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 250, poz. 2506.

⁵² Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.

⁵³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

tę każdorazowo ujmowano w wykazie potrzeb remontowych, wysyłanych do właściwego wydziału Urzędu Miasta Włocławka, sprawującego nadzór nad działalnością placówki. We wszystkich pismach jednoznacznie wskazywano, że postawienie ogrodzenia związane jest z wykonaniem nakazu wydanego przez PPIS. Na pisma te Zespół nie otrzymywał odpowiedzi, a wykonanie ogrodzenia nie było ujmowane w uchwałach budżetowych miasta Włocławka. Z tego też powodu występowano trzykrotnie do PPIS we Włocławku z prośbą o przesunięcie terminu wykonania zaleceń. W latach 2009–2011 Miasto Włocławek przeprowadziło modernizację budynku Zespołu, na którą wydano ponad 2,3 mln złotych. W zakresie inwestycji nie ujęto wykonania przedmiotowego ogrodzenia. NIK skierowała do Prezydenta Włocławka wystąpienie pokontrolne, w którym wskazała, iż brak przedmiotowego ogrodzenia terenu szkoły stanowi zagrożenie bezpieczeństwa dla przebywających w niej uczniów i wносиła o podjęcie działań umożliwiających wykonanie ogrodzenia terenu szkoły w terminie do 31 grudnia 2012 r.

W pięciu podmiotach, spośród 18 skontrolowanych (tj. 28%), NIK pozytywnie oceniła działania kierowników jednostek.

- Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi posiadał w trwałym zarządzie kompleks budynków mieszkalnych, administracyjnych i gospodarczych, wraz z przyległym terenem i niezbędną infrastrukturą techniczną. W czerwcu 2011 r. przedstawiciele PWIS przeprowadzili kontrolę stanu sanitarnego obiektów (w tym kuchni), postępowania z odpadami medycznymi i komunalnymi oraz bielizną, a także przestrzegania wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy (bhp). Stwierdzono wówczas szereg nieprawidłowości, głównie w zakresie nieprzestrzegania przepisów bhp. PWIS decyzją z 19 lipca 2011 r. nakazał ich usunięcie, wydając 21 zaleceń i wyznaczając trzy terminy na ich realizację (ostatni upływał 31 maja 2012 r.). Kontrola NIK wykazała, że wszystkie zalecenia PWIS zostały wykonane.
- W wyniku kontroli wodociągu w Nowym Dworze, utrzymywanego przez Urząd Gminy Dąbrowa Chełmińska, przeprowadzonej przez pracowników PSSE w Bydgoszczy w 2011 r. stwierdzono, że cztery odłaziaki, trzy hydrofory oraz wszystkie przewody przesyłowe wody były brudne, z odpryskami farby i licznymi elementami korozji. W obu studniach głębinowych ściany były brudne, z odpryskami farby, klapy z elementami korozji, opaski ochronne wokół studzienek były popękane. Stanowiło to naruszenie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵⁴ oraz art. 22 ust. 1 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Decyzją PPIS w Bydgoszczy ostateczny termin usunięcia powyższych nieprawidłowości ustalono do 30 kwietnia 2012 r. Kontrola NIK wykazała, że zalecenia zostały wykonane.

Skutki i zagrożenia

Niewłaściwy stan techniczny i sanitarny obiektów zagrażał bezpieczeństwu zdrowia ludzkiego. Nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania przepisów Prawa budowlanego, w tym zaniechanie dokonywania okresowych kontroli sprawności użytkowej obiektów i utrzymywania ich w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, skutkowały niepełną wiedzą co do istniejącego stanu technicznego obiektów budowlanych i mogły się przyczynić do ich stopniowej degradacji.

⁵⁴ Dz. U. z 2012, poz. 145.

Brak ogrodzenia terenu Zespołu Szkół Nr 7 we Włocławku stanowi zagrożenie bezpieczeństwa dla przebywających na nim uczniów, gdyż mieszkańcy sąsiednich ulic wykorzystują go do potrzeb komunikacyjnych.

Wnioski

W wystąpieniach do kierowników 13 jednostek, gdzie w wyniku oględzin stwierdzono naruszenia przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, NIK wnioskowała o ich usunięcie w terminie wyznaczonym przez Inspekcję oraz m.in. o:

- podjęcie działań w celu doprowadzenia do właściwego stanu sanitarno-higienicznego oraz technicznego budynków i pomieszczeń,
- zapewnienie przestrzegania wszystkich nakazów zawartych w pozwoleniu wodno-prawnym, w szczególności odnoszących się do prowadzenia ksiąg eksploatacji studni, dokonywania pomiarów i zapisów poziomu zwierciadła wody oraz badań wód popłucznych⁵⁵,
- przeprowadzenie kontroli okresowej obejmującej badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów⁵⁶,
- zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Zespołu Szkół nr 7 we Włocławku, poprzez podjęcie skutecznych działań umożliwiających wykonanie nakazu z decyzji PPIS we Włocławku z 20 maja 2005 r., dotyczącego ogrodzenia terenu szkoły w terminie wyznaczonym przez PPIS, tj. do 31 grudnia 2012 r.

⁵⁵ Urząd Gminy w Wagańcu.

⁵⁶ Zespół Szkół Samochodowych we Włocławku.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolę rozpoznawczą przeprowadzono w PSSE w Toruniu oraz w trzech podmiotach objętych bieżącym nadzorem tej Stacji, tj. w: Wojewódzkim Ośrodku Lecznictwa Psychiatrycznego w Toruniu, Zespole Szkół nr 8 w Toruniu (basen kąpielowy) oraz w Centrum Kształcenia Praktycznego w Toruniu (warsztaty szkolne).

W PSSE w Toruniu stwierdzono przypadki niepowiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli – szczególnie w kontrolach sprawdzających. W protokołach kontroli nie umieszczano uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

W Wojewódzkim Ośrodku Lecznictwa Psychiatrycznego nie zostało zrealizowanych 13 spośród 35 zaleceń pokontrolnych (nakazów) Inspekcji wydanych w latach 2004–2009. Główną przyczyną niewykonania nakazów był brak środków finansowych na ten cel. Uchybienia wynikały ze złego stanu technicznego obiektów budowlanych zarządzanych przez Ośrodek, głównie zabytkowych. Stan ten był przyczyną kolejnych wystąpień tej jednostki o prolongatę terminów wykonania zaleceń. Zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym orientacyjny koszt realizacji zadań remontowych wynosił ok. 8 mln zł, w tym koszt realizacji zaleceń Inspekcji oszacowano na ponad 900 tys. zł. Organ założycielski Ośrodka (Samorząd Województwa) w ostatnich trzech latach na remonty obiektów przyznawał rocznie od 28 do 55 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Centrum Kształcenia Praktycznego wykazała szereg uchybień dotyczących stanu sanitarno-higienicznego i technicznego budynku (m.in. brudne ściany, liczne spękania, nierówności i ubytki w podłodze). Powiadomiony przez NIK Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Toruniu przeprowadził kontrolę tego obiektu. Wykazała ona, że książka obiektu budowlanego była prowadzona nieprawidłowo, a okresowe kontrole stanu technicznego budynku były dokonywane przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień. Nie wykonano też ekspertyzy budowlanej obiektu, mimo zalecenia z przeglądu technicznego przeprowadzonego w 2008 r.

Niniejszą kontrolę przeprowadzono w okresie od 2 kwietnia do 31 sierpnia 2012 r. W kontroli uczestniczyło dziewięciu kontrolerów z Delegatury NIK w Bydgoszczy. Do kontroli zostały wytypowane te stacje, które były kontrolowane w 2003 r. (chodziło głównie o sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych). Pozostałe stacje wytypowano jako terytorialnie właściwe w sprawie nadzoru nad producentami i pośrednikami w obrocie solą przemysłową.

Wyznaczono także do kontroli 18 podmiotów (samorządowych⁵⁷), objętych bieżącym nadzorem sanitarnym WSSE i każdej z kontrolowanych PSSE.

Uzupełnieniem ustaleń kontroli były informacje pozyskane od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz od dziewięciu starostów powiatów na temat wykorzystania przez sejmik województwa i rady powiatów informacji o stanie bezpieczeństwa sanitarnego, przedstawianych przez państwowych inspektorów sanitarnych.

Współpraca z innymi kontrolerami

W 18 podmiotach nadzorowanych przez Inspekcję przeprowadzono wspólne z PIS kontrole, których celem była ocena:

- wykonania nakazów i zaleceń wydanych przez organy PIS, a w ramach tego ocena skuteczności nadzoru sprawowanego przez te organy,

⁵⁷ Przy doborze podmiotów objętych nadzorem Stacji kierowano się uprawnieniami NIK do kontroli, określonymi w art. 2 ustawy o NIK.

- przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne – przeprowadzono oględziny obiektów i pomieszczeń.

Kontrolerzy PIS sporządzili własne protokoły kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości powiatowi inspektorzy wszczynali postępowania i wydawali decyzje nakazujące ich usunięcie w wyznaczonym terminie.

4.2 Przebieg kontroli

Wszystkie kontrole zostały rozpoczęte przed dniem 2 czerwca 2012 r.⁵⁸ Kierownicy jednostek kontrolowanych podpisali protokoły, nie wnosząc do nich zastrzeżeń⁵⁹.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

W realizacji wyników kontroli kierownikom wszystkich kontrolowanych jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, a w 22 przypadkach⁶⁰ – także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do wystąpień pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń.

W związku z ujawnieniem przypadków naruszeń art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, polegających na zaniechaniu przeprowadzenia przeglądów obiektów budowlanych, instalacji i urządzeń, wobec PPIS w Inowrocławiu oraz Dyrektora Zespołu Szkół Samochodowych we Włocławku skierowano do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego⁶¹.

Realizacja wniosków

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że z 40 wniosków 31 zostało zrealizowanych, osiem było w trakcie realizacji, a jeden (z trzech przekazanych do PWIS) nie został zrealizowany.

PWIS poinformował NIK o tym między innymi, że:

- „(...) nie posiada żadnych uprawnień do rzetelnego planowania budżetu WSSE. Zgodnie bowiem z art. 143 ust. 1 pkt 1 oraz art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (...) to dysponent części budżetowej czyli Wojewoda Kujawsko-Pomorski decyduje o przyznaniu, wysokości i kształcie limitu wydatków na dany rok budżetowy.”
- „(...) Z chwilą uzyskania od Wojewody (...) zaleceń w sprawie weryfikacji wydawanych zezwoleń na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez PPIS podjęto działania w kierunku wdrożenia wszystkich wskazanych w zaleceniach postanowień. (...) Z uwagi na (...) brak uregulowań w kwestii dotyczącej stosowania wyłączeń PPIS ze sprawowania nadzoru sanitarnego w sytuacjach tego wymagających Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy nie znajduje możliwości opracowania właściwych procedur dla wyłączeń PPIS.”

Część stwierdzonych nieprawidłowości stwierdzonych w podmiotach objętych bieżącym nadzorem PIS, kontrolowane jednostki usunęły jeszcze w trakcie kontroli NIK (RCKiK w Bydgoszczy,

⁵⁸ Data wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482), zmieniających procedurę kontrolną.

⁵⁹ Ostatni protokół (PSSE w Nakle) został podpisany 31.08.2012 r.

⁶⁰ W wyniku kontroli Zespołu Szkół we Włocławku wystąpienie pokontrolne przekazano także Prezydentowi Włocławka.

⁶¹ Do czasu sporządzenia *Informacji* nie wpłynęły powiadomienia o wynikach postępowań.

OSiR w Inowrocławiu, Zespół Szkół Nr 7 we Włocławku, Przedszkole Nr 3 w Mogilnie, Zespół Szkół Samochodowych we Włocławku).

W pozostałym zakresie wnioski zostały przyjęte do realizacji, a większość została zrealizowana, np.:

- Dyrektor Zespołu Szkół we Włocławku dokonał przeglądu okresowego obiektu,
- Prezydent Włocławka podjął działania – przeznaczył w projekcie budżetu miasta środki na wykonanie ogrodzenia budynku Zespołu Szkół nr 7 we Włocławku.

Uwagi PPIS w Chełmnie na temat elementów sprawiających kłopoty w wykonywaniu zadań nałożonych na Państwową Inspekcję Sanitarną.

Liczne w ostatnich latach zmiany w ustawach regulujących działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jak również w ustawach zobowiązujących organy PIS do określonych działań, uniemożliwiały Inspekcji skuteczną działalność, co więcej wiele zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi zostało wyeliminowanych z obszaru działalności PIS. Jeżeli do tych niepokojących zmian legislacyjnych i organizacyjnych dodamy kompletnie swobodną interpretację prawa przez niektórych państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, od decyzji których – w tym bezprawnych – państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni w żaden sposób odwołać się nie mogą, należy z całą mocą stwierdzić, że ochrona zdrowia i życia ludzi, co jest głównym zadaniem organów PIS, w wielu obszarach jest niemożliwa. Należy zaznaczyć, że działania te obniżają w znacznym stopniu prestiż inspektorów powiatowych w lokalnym środowisku, co przekłada się na odbieranie Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako organu nieskutecznego.

Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zastąpiła ustawę z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych. Wraz z tą zmianą z listy chorób i czynników biologicznych wywołujących choroby (załącznik do obu ustaw) usunięto prawie wszystkie choroby pasożytnicze, w tym – glistnicę, owsicę, świerzb, toksokarozę, toksoplazmozę i wszawicę. Ta zmiana uniemożliwia organom PIS zwalczanie szerzenia się tych chorób oraz zapobiegania ich występowaniu, co więcej lekarze nie mają obowiązku ewidencjonowania przypadków tych chorób i ich zgłaszania. Stan ten powoduje, że dzieci chore na świerzb lub wszawicę mogą chodzić do szkoły i przedszkola, a nie ma regulacji prawnych zmuszających ich opiekunów do podjęcia leczenia. Skutki takiego stanu rzeczy łatwo sobie można wyobrazić. Pozostawienie na liście chorób zwalczanych na drodze administracyjnej jedynie toksoplazmozy wrodzonej powoduje, że ta niezwykle groźna choroba w aspekcie przerywania jej dróg szerzenia pozostaje poza kontrolą. Jedynym gatunkiem zwierzęcia u którego odbywa się pełen cykl rozwojowy pierwotniaka *Toksoplazmoza gonidii* jest kot. Kał zawierający formy inwazyjne tego pasożyta zanieczyszcza glebę na wiele lat, a organizmy żyjące w ziemi roznoszą je w promieniu dziesiątków metrów. Większość przypadków zakażeń przebiega bezobjawowo. Zakażenia w okresie dziecięcym diagnozowane są często dopiero podczas patologicznego przebiegu ciąży lub podczas diagnozowania kłopotów z zajściem w ciążę – czyli po kilkunastu i kilkudziesięciu latach.

Znowelizowana w tym roku ustawa o ochronie zwierząt nakazała wręcz gminom organizowanie schronień dla kotów bezdomnych i ich dokarmianie, dając w tym zakresie pełną dowolność. Warto zaznaczyć, że programy opieki nad kotami opiniuje powiatowy lekarz weterynarii, a państwowy powiatowy inspektor sanitarny nie ma prawa do wypowiedzania się w tej kwestii. Powoduje to z jednej strony pozostawienie tej choroby poza wszelką kontrolą, a z drugiej umożliwia bytowanie bezdomnych i dzikich kotów w bezpośredniej bliskości miejsc publicznych oraz miejsc zamieszkania i zabawy (osiedla mieszkaniowe).

Artykuł 22 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania odchodów zwierząt z tych nieruchomości, ale jest to zapis bardzo ogólny, a koty zakopują swoje odchody (sprawia to, że kocie pasożyty są szczególnie niebezpieczne). Zarówno kocie jak i psie glisty z rodzaju *Toksokara* wywołują u ludzi szczególnie

u dzieci toksokarozę, chorobę powodującą trwałe kalectwo, a nawet śmierć. Wyłączenie tej choroby z ustawy powoduje, że organy PIS nie mogą podejmować żadnych działań zapobiegawczych.

Biorąc pod uwagę sytuację demograficzną naszego kraju dziwnym wydaje się nie objęcie ochroną kobiet i dzieci przed zagrożeniami ze strony chorób zakaźnych (zoonoz) i pasożytniczych.

Wobec zapisów ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej należy z całą mocą stwierdzić, że nadzór nad większością podmiotów gospodarczych jest iluzoryczny. Powiadamianie o zamierzeniu przeprowadzenia kontroli umożliwia podmiotom gospodarczym przygotowanie się do kontroli i przestrzeganie przepisów przez zaledwie trzy, cztery tygodnie przed kontrolą! Nawet kontrole przeprowadzane na podstawie podejrzeń o zagrożenie zdrowia i życia ludzi mogą w praktyce być negowane przez kontrolowanych, bowiem nie wystąpienie zachorowań traktowane jest w praktyce (nawet przez wojewódzkich inspektorów sanitarnych) jako brak zagrożeń.

Osobną kwestią są działania niektórych państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, sprawujących wrażenie jak gdyby osoby te nie miały pojęcia o zagrożeniach zdrowotnych i wykonywały swoją pracę jedynie jako działalność administracyjną. Uchylenie decyzji państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (organy I instancji) odbywa się często na zasadzie uznaniowej, a nawet z łamaniem prawa. Regulacje ustawowe czynią takie działania bezkarnymi, gdyż inspektorzy powiatowi nie mogą odwoływać się od nawet karygodnych rozstrzygnięć, a Główny Inspektor Sanitarny mimo posiadania odpowiednich uprawnień do rozpatrywania poszczególnych spraw z urzędu (art. 157 par. 2 Kpa) nie korzysta z tego narzędzia.

1. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia – z dnia 28 sierpnia 2006 r.

Art. 62 ust. 2 – wyraźnie i precyzyjnie rozgranicza „obiekt ruchomy” od „objektu tymczasowego”. Rozgranicza też i jednoznacznie wyznacza organ PIS właściwy do zatwierdzenia tych obiektów (państwowego powiatowego inspektora sanitarnego). W przypadku „obiektów ruchomych” jest nim inspektor właściwy dla siedziby zakładu, a w przypadku „obiektów tymczasowych” jest nim inspektor właściwy dla miejsca prowadzenia działalności.

Zgodnie z tymi regulacjami podmiot posiadający zatwierdzenie dla obiektu ruchomego (specjalistyczny samochód) może dokonywać sprzedaży z tego obiektu (samochodu) praktycznie wszędzie. Jeżeli natomiast wystawia stoisko – stragan na targowisku, musi uzyskać zatwierdzenie od inspektora na terenie którego to targowisko się znajdzie. Bez takiego zatwierdzenia sprzedaż ze straganu jest niezgodna z decyzją zatwierdzającą i podlega karze. W tym wypadku, biorąc pod uwagę, że ustawowy wymóg nakazywał uzyskanie zatwierdzenia od PPIS w Chełmnie (woj. Kujawsko-Pomorskie), karę powinien nałożyć PWIS w Bydgoszczy. Jednakże PWIS z Bydgoszczy przesłał wniosek o ukaranie do inspektora powiatowego w Pile?!, a ten do Inspektora Wojewódzkiego w Poznaniu, który uznał się za organ właściwy do rozpatrzenia wniosku. Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Poznaniu odmówił ukarania podmiotu działającego wbrew prawu motywując to – „nadinterpretacją prawa przez PPIS w Chełmnie!!! Protokół z kontroli, podpisany przez stronę i przez nikogo nie negowany, jednoznacznie opisywał warunki sprzedaży i brak zabezpieczania żywności przed wpływem warunków atmosferycznych – sprzedaż odbywała się z prowizorycznych lad ustawionych na targowisku, a nie z samochodu.

Wobec brzmienia art. 62 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia przyjęte rozstrzygnięcie jest nie tylko naganne, ale przede wszystkim niedopuszczalne i bezprawne. Niestety Główny Inspektor Sanitarny nie zbadał sprawy mimo posiadania takiej możliwości!

2. Przypadek M. S.

Osoba ta od początku swojej działalności na rynku żywnościowym łamała prawo i stwarzała zagrożenia zdrowotne. Taka postawa strony skutkowałą koniecznością wydania licznych decyzji. W 2010 r. PPIS w Chełmnie wydał decyzje (nr 10/10 z 12.02.2010) nakazującą stronie przestrzeganie decyzji zatwierdzającej i nie stosowanie metod pogłębiających zagrożenia zdrowotne. Decyzję tę utrzymał w mocy PWIS w Bydgoszczy, a także WSA w Bydgoszczy.

W związku z działalnością niezgodną z decyzją zatwierdzającą wobec strony PPIS w Chełmnie złożył do PWIS w Bydgoszczy wniosek o ukaranie pana S. PWIS w Bydgoszczy wniosek oddalił twierdząc, że nie może karać strony dwukrotnie, uznając decyzję (w praktyce bez konsekwencji) za karę. Przy czym decyzja opierała się na art. 54 Rozporządzenia 882/2004, a wniosek o ukaranie wynikał z ustawy o bezpieczeństwie żywności! Jednakże strona wniosła odwołanie sprawa trafiła do sądu administracyjnego, a ten podzielił stanowisko PPIS w Chełmnie.

W tym samym roku 2010 strona ponownie postąpiła jak poprzednio dokonując sprzedaży jaj konsumpcyjnych na targowisku przy ujemnych temperaturach (grudzień). Na mocy art. 54 Rozporządzenia 882/2004 PPIS w Chełmnie wydał kolejną decyzję ograniczającą stronie działalność do okresów w których temperatura jest dodatnia. Decyzja ta została uchylona przez PWIS w Bydgoszczy. Argumentem głównym była jakoby niemożność odpowiedniego mierzenia temperatury powietrza atmosferycznego. Zaznaczyć trzeba, że strona tworząc dla siebie procedury oparte na systemie HACCP zobowiązała się do pomiarów temperatury powietrza atmosferycznego. Kolejne decyzje PPIS w Chełmnie w tej sprawie były uchylane przez PWIS w Bydgoszczy, przy czym organ ten znajdował coraz to nowe argumenty i żądania wobec PPIS w Chełmnie. Interwencja w tej sprawie do Głównego Inspektora Sanitarnego spotkała się z połajanką, a sprawy nikt nie zbadał pod względem merytorycznym. Rozstrzygnięcie WSA w Bydgoszczy w tej sprawie nie zostało nawet zauważone.

Charakterystyka stanu prawnego

1. Problematykę sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego reguluje **ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej**⁶².

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy do zakresu działania *Inspekcji* w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

1. higieny środowiska (jakości i czystości wody, powietrza, gleby itd.);
2. utrzymania należytego stanu higienicznego; nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności;
3. warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego;
4. warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, kosmetykami oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi;
5. warunków zdrowotnych środowiska pracy;
6. higieny pomieszczeń i wymagań w stosunku do sprzętu używanego w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynku;
7. higieny procesów nauczania;
8. przestrzegania przez producentów, importerów i innych uczestników obrotu substancjami chemicznymi obowiązków wynikających z przepisów ustawy z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁶³ oraz rozporządzeń Wspólnot Europejskich w niej wymienionych;
9. przestrzegania przez podmioty wprowadzające do obrotu prekursory narkotykowe obowiązków wynikających z: ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁶⁴, rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 273/2004 z 11 lutego 2004 r. w sprawie prekursorów narkotykowych oraz rozporządzenia (WE) Rady nr 111/2005 z 22 grudnia 2004 r. określającego zasady nadzorowania handlu prekursorami narkotyków pomiędzy Wspólnotą, a państwami trzecimi;
10. wymagań określonych w przepisach o zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym.

Do zakresu działania *Inspekcji* w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy również kontrola przestrzegania przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu produktów biobójczych i substancji czynnych, a także ich stosowania w działalności zawodowej (art. 4 ust. 2).

W myśl art. 7 ust. 1 ww. ustawy *Inspekcja* podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Zadania *Inspekcji* wykonują:

- Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej,

⁶² Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.

⁶³ Dz. U. Nr 63, poz. 322 ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

- państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie,
- państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie,
- państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych.

Państwowy wojewódzki, państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny wykonują zadania zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie o PIS oraz kierują działalnością odpowiednio wojewódzkiej, powiatowej i granicznej stacji sanitarno – epidemiologicznej.

Zgodnie art. 13 ww. ustawy, państwowym inspektorem sanitarnym może być osoba posiadająca następujące kwalifikacje:

1. jest lekarzem i uzyskała specjalizację przewidzianą w wykazie określonym na podstawie art. 8 ust. 7 ww. ustawy,
2. posiada tytuł zawodowy magistra i uzyskała dodatkowe kwalifikacje mające zastosowanie w realizacji zadań Inspekcji, które określił w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia.

Art. 11 ww. ustawy stanowi, iż państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą GIS, a państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje starosta za zgodą państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o PIS do państwowych inspektorów sanitarnych oraz ich zastępców stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁵, odnoszące się do osób, o których mowa z art. 2 pkt 11 tej ustawy (innych osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi). Osoby te w szczególności nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, ani być zatrudnione czy wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (art. 4 pkt 2 i p. 6 ww. ustawy).

Pracownik Inspekcji wykonujący czynności kontrolne, któremu przysługuje dodatek specjalny do wynagrodzenia, bez zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego, nie może prowadzić działalności gospodarczej, ani wykonywać dodatkowych zajęć zarobkowych. Prowadzenie działalności gospodarczej albo wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych nie może pozostawać w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub wywoływać podejrzenia o jego stronniczość lub interesowność (art. 13a ustawy o PIS).

W rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁶ (kpa), w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji PIS (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej) organem właściwym jest państwowy powiatowy (graniczny) inspektor sanitarny. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej oraz w stosunku do podmiotów, dla których powiat jest organem założycielskim (prowadzącym lub dominującym).

⁶⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.

⁶⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Państwowy inspektor sanitarny może upoważnić pracowników podległej mu stacji do wykonywania w jego imieniu określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji na zasadach i w trybie określonych przez właściwego ministra do spraw zdrowia⁶⁷.

Kwalifikacje wymagane na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej⁶⁸, zwane dalej „rozporządzeniem z 22 marca 2010 r.”

Szczególne uprawnienia i obowiązki ma państwowy inspektor sanitarny w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych (art. 27 ustawy o PIS). W takim przypadku:

- nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień,
- gdy stwierdzone naruszenie wymagań spowodowało bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, nakazuje m.in. unieruchomienie zakładu lub jego części, zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wycofanie z obrotu środka spożywczego.

Państwowemu inspektorowi sanitarnemu przysługuje prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, wprowadzeniu nowych technologii lub zmian w technologii, dopuszczeniu do obrotu materiałów stosowanych w budownictwie lub innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi – jeżeli w toku wykonywanych czynności stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (art. 28 ustawy o PIS).

W razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności kontrolowanej jednostki, inspektor sanitarny, poza środkami, o których wyżej mowa, ma obowiązek poinformować o nieprawidłowościach kierownictwo kontrolowanej jednostki lub organ powołany do sprawowania nad nią nadzoru. W takim przypadku jednostka organizacyjna lub organ, do których skierowano zawiadomienie, są obowiązane poinformować w ciągu 30 dni inspektora sanitarnego o podjętych czynnościach (art. 30 ustawy o PIS).

Zalecenia pokontrolne oraz inne dane wynikające z czynności kontrolnych państwowy inspektor sanitarny wpisuje do książki kontroli prowadzonej na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 31 ustawy o PIS).

W postępowaniu przed organami *Inspekcji* stosuje się przepisy kpa, a w szczególności:

- obowiązek protokolarnego dokumentowania wszystkich czynności, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 67),
- wymagania dotyczące okoliczności i formy wydawanych decyzji administracyjnych (art. 104 107) i postanowień (art. 123 i 124),
- przesłanki i tryb uchylania, zmiany i stwierdzania nieważności decyzji (art. 154161).

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego – Dz. U. z 2010 r. Nr 2, poz. 10.

⁶⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 283.

2. Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdz. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁹, a w szczególności wymóg:

- zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 1),
- zamieszczania w protokołach kontroli uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 7),
- wszczynania kontroli nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 4),
- okazania przedsiębiorcy przez kontrolera legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz doręczenia mu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 79a).

Upoważnienie do kontroli, o którym wyżej mowa powinno zawierać co najmniej: 1/ wskazanie podstawy prawnej, 2/ oznaczenie organu kontroli, 3/ datę i miejsce wystawienia, 4/ imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej, 5/ oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, 6/ określenie zakresu przedmiotowego kontroli, 7/ wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, 8/ podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji, 9/ pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy. Dokument, który nie spełnia ww. wymagań nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli (art. 79a ust. 7), a dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wynik kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnoskarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy (art. 77 ust. 6)⁷⁰.

3. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷¹ określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia, w tym m.in. sposób znakowania żywności. Oznakowanie środka spożywczego w szczególności nie może wprowadzać konsumenta w błąd co do charakterystyki tego środka, w tym jego nazwy, rodzaju, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji (art. 46). Oznakowanie środka spożywczego zawiera informacje istotne dla ochrony zdrowia i życia człowieka, w szczególności nazwę, pod którą środek ten jest wprowadzany do obrotu oraz inne dane umożliwiające identyfikację oraz odróżnienie środka spożywczego od innych środków spożywczych (art. 49). Szczegółowy zakres informacji podawanych w oznakowaniu opakowanych środków spożywczych i środków spożywczych bez opakowań przeznaczonych bezpośrednio dla konsumenta finalnego lub do zakładów żywienia zbiorowego oraz sposób znakowania tych środków określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych⁷².

⁶⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

⁷⁰ W PSSE w Bydgoszczy używana była pieczęć odtwarzająca podpis własnoręczny (*facsimile*).

⁷¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁷² Dz. U. Nr 137, poz. 966 ze zm.

Służba sanitarna w województwie kujawsko-pomorskim

		Adres
1.	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy	ul. Kujawska 4 85-031 Bydgoszcz
2.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Aleksandrowie Kuj. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Aleksandrowie Kuj.	ul. Słowackiego 8a 87-700 Aleksandrów Kuj.
3.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Brodnicy Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Brodnicy	ul. Żwirki i Wigury 1 87-300 Brodnica
4.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy	ul. Kościuszki 27 85-079 Bydgoszcz
5.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Chełmnie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Chełmnie	ul. Łunawska 2a 86-200 Chełmno
6.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Golubiu-Dobrzyniu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Golubiu-Dobrzyniu	ul. Dr J.G. Koppa 1a 87-400 Golub-Dobrzyń
7.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Grudziądzu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Grudziądzu	ul. Kosynierów Gd. 31 86-300 Grudziądz
8.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Inowrocławiu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Inowrocławiu	Plac Klasztorny 1b 88-100 Inowrocław
9.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lipnie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lipnie	ul. Kościuszki 18/20 87-600 Lipno
10.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mogilnie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mogilnie	ul. Kościuszki 4 88-300 Mogilno
11.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nakle n/Not. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n/Not.	ul. Mickiewicza 11 89-100 Nakło n/Notecią
12.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Radziejowie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Radziejowie	ul. Kościuszki 20/22 88-200 Radziejów
13.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Rypinie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Rypinie	ul. Warszawska 40a 87-500 Rypin
14.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sępólnie Kraj. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Sępólnie Kraj.	ul. Kościuszki 28 89-400 Sępólno Kraj.
15.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Świeciu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Świeciu	ul. Sądowa 5 86-100 Świecie n/Wisłą
16.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Toruniu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Toruniu	Szosa Bydgoska 1 87-100 Toruń
17.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Tucholi Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi	Plac Wolności 23 89-500 Tuchola
18.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Wąbrzeźnie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Wąbrzeźnie	ul. 1 maja 46 87-200 Wąbrzeźno
19.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny we Włocławku Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku	ul. Kilińskiego 16 87-800 Włocławek
20.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Żninie Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Żninie	ul. Mickiewicza 24 88-400 Żnin

Budynek PSSE w Chełmnie

Zdjęcie nr 1

Spękania i uszkodzenia tynku na ścianie szczytowej



Zdjęcie nr 2

Zawilgocone ściany piwnicy



Budynek PSSE w Inowrocławiu

Zdjęcie nr 3, 4

Uszkodzenia elewacji budynku



Zdjęcie nr 5

Uszkodzenia elewacji budynku



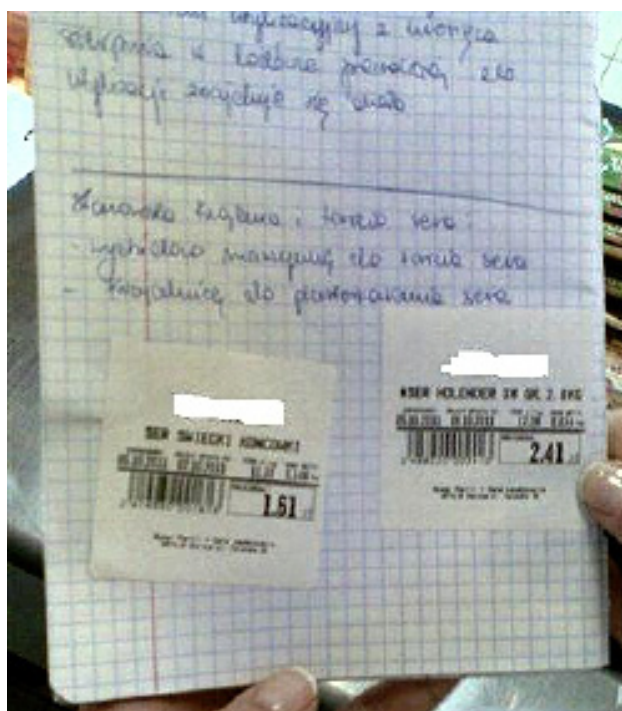
Kontrole podmiotów objętych bieżącym nadzorem sanitarnym

Dziedzina	Stacja	2011 r. – liczba podmiotów:		Przeprowadzone kontrole		Objaśnienia:
		wg ewidencji	skontrolowanych	2011 r.	I kw. 2012 r.	
Higiena komunalna	WSSE	126	37	79	13	WSSE – Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy PSSE A. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Aleksandrowie Kujawskim PSSE B. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy PSSEC. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Chełmnie PSSE I. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Inowrocławiu PSSE M. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mogilnie PSSE N. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n. Notecią PSSE T. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi PSSE W. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku
	PSSE A.	349	320	394	69	
	PSSE B.	1.468	1.370	2.045	423	
	PSSE C.	123	156	218	33	
	PSSE I.	750	462	632	169	
	PSSE M.	216	158	269	28	
	PSSE N.	268	371	453	256	
	PSSE T.	256	294	404	48	
	PSSE W.	875	607	775	143	
Razem:		4.431	3.775	5.269	1.182	
Higiena żywienia	WSSE	121	35	43	11	PSSE B. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy PSSEC. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Chełmnie PSSE I. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Inowrocławiu PSSE M. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mogilnie PSSE N. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n. Notecią PSSE T. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi PSSE W. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku
	PSSE A.	668	416	893	261	
	PSSE B.	3.832	2.737	3.980	775	
	PSSE C.	468	423	645	114	
	PSSE I.	1.623	470	884	300	
	PSSE M.	507	217	449	90	
	PSSE N.	681	421	813	511	
	PSSE T.	509	451	690	142	
	PSSE W.	1.770	1.251	1.809	410	
Razem:		10.179	6.421	10.206	2.614	
Higiena pracy	WSSE	119	34	30	10	PSSE I. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Inowrocławiu PSSE M. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mogilnie PSSE N. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n. Notecią PSSE T. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi PSSE W. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku
	PSSE A.	136	59	76	13	
	PSSE B.	1.001	627	869	202	
	PSSE C.	265	105	151	43	
	PSSE I.	612	112	163	26	
	PSSE M.	169	66	108	15	
	PSSE N.	378	132	214	100	
	PSSE T.	59	84	144	14	
	PSSE W.	439	196	306	65	
Razem:		3.178	1.415	2.061	488	
Higiena dzieci i młodzieży	WSSE	169	53	54	25	PSSE N. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n. Notecią PSSE T. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi PSSE W. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku
	PSSE A.	53	53	105	24	
	PSSE B.	174	130	590	150	
	PSSE C.	63	63	87	5	
	PSSE I.	153	149	252	71	
	PSSE M.	57	51	95	14	
	PSSE N.	123	76	138	49	
	PSSE T.	75	128	171	31	
	PSSE W.	246	208	338	87	
Razem:		1.113	911	1.830	456	
Higiena radiacyjna	WSSE	488	112	120	44	PSSE W. – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku
Razem:		488	112	120	44	
Nadzór p.epidemiczny	WSSE PSSE			23 4.499	15 995	
Razem:				4.522	1.010	
Łącznie:		19.389	12.634	24.008	5.794	

Zakwestionowane przez PPIS w Chełmnie etykiety porcjowanych produktów żywnościowych "I." oraz porównawczo prawidłowa etykieta podobnego produktu innego sprzedawcy

Zdjęcie nr 6

Etykiety porcjowanych produktów "I."



Zdjęcie nr 7

Prawidłowa etykieta porcjowanego produktu innego sprzedawcy



Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r., Nr 136, poz. 914 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.),
7. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej (Dz. U. Nr 48, poz. 283),
8. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie zasad i trybu upoważniania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych lub Głównego Inspektoratu Sanitarnego do wykonywania określonych czynności kontrolnych i wydawania decyzji w imieniu państwowych inspektorów sanitarnych lub Głównego Inspektora Sanitarnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 2, poz. 10),
9. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2010 r. w sprawie trybu wycofania substancji chemicznej, preparatu chemicznego lub wyrobu z obrotu i sposobu ich przechowywania (Dz. U. Nr 164, poz. 1115) – obowiązywało do dnia 8 kwietnia 2012 r.,
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.),
11. Zarządzenie Nr 30 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych dotyczących kontroli stanu sanitarnego kąpielisk (Dz. Urz. MZ z 2009 r. Nr 13, poz. 69).

Wykaz skontrolowanych podmiotów i lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Pełniona funkcja	Imię i Nazwisko
1.	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny	Jerzy Kasprzak
2.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Aleksandrowie Kuj.	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Ewa Jankowska
3.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Bydgoszczy	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Arkadiusz Kuźmiński
4.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Chełmnie	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Mariusz Felsmann
5.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Inowrocławiu	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Marek Pruś
6.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mogilnie	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Urszula Piwek-Brejecka
7.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nakle n/Notecią	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Marzena Wojciechowska
8.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tucholi	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Violetta Neumann
9.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Włocławku	Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny	Emilia Politowska-Pisarek
10.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Samostrzelu	Dyrektor	Bożena Ilnicka
11.	Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi	Dyrektor	Mariola Ejowska
12.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Nieszawie	p.o. Kierownika Zakładu	Robert Zaremba
13.	Urząd Gminy Waganiec	Wójt Gminy	Piotr Marciniak
14.	Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Bydgoszczy	Dyrektor	Paweł Wojtylak
15.	Urząd Gminy Dąbrowa Chełmińska	Wójt Gminy	Radosław Ciechacki
16.	Gimnazjum Nr 2 w Chełmnie	Dyrektor	Mirosława Murawska
17.	Europejskie Centrum Wymiany Młodzieży im. Kurta Schumachera w Chełmnie	Członek Zarządu Fundacji	Małgorzata Lenartowska-Gostkowska
18.	Urząd Miasta Inowrocławia	Prezydent Miasta	Ryszard Brejza
19.	Ośrodek Sportu i Rekreacji w Inowrocławiu	Dyrektor	Wiesława Pawłowska
20.	Przedszkole Nr 3 w Mogilnie	Dyrektor	Elżbieta Kubiak
21.	Ośrodek Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji w Mogilnie	Dyrektor	Robert Michalski
22.	Gimnazjum Nr 4 w Nakle n/Notecią	Dyrektor	Małgorzata Kwaśniewska
23.	Przedszkole w Ślesinie	Dyrektor	Ewa Miłosierna
24.	Szkoła Podstawowa w Raciążu	Dyrektor	Irena Szwanowska
25.	Przedszkole Publiczne Nr 1 w Tucholi	Dyrektor	Marzena Gumińska
26.	Zespół Szkół Samochodowych we Włocławku	Dyrektor	Ryszard Suwała
27.	Zespół Szkół Nr 7 we Włocławku	Dyrektor	Elżbieta Wojciechowska

Spis ilustracji

1. Zdjęcie nr 1 Spękania i uszkodzenia tynku na ścianie szczytowej budynku PSSE w Chełmnie
2. Zdjęcie nr 2 Zawilgocone ściany piwnicy w budynku PSSE w Chełmnie
3. Zdjęcie nr 3, 04, 05 Uszkodzenia elewacji budynku PSSE w Inowrocławiu
4. Zdjęcie nr 6 Zakwestionowane przez PPIS w Chełmnie etykiety porcjowanych produktów "I"
5. Zdjęcie nr 7 Prawidłowa etykieta porcjowanego produktu innego sprzedawcy

Adres strony internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli, pod którym można znaleźć wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek:

http://bip.nik.gov.pl/szukaj/?q=p%2F12%2F131&btnG=Szukaj&site=wersja_polska&client=nik_frontend&output=xml

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. Minister Zdrowia
6. Główny Inspektor Sanitarny
7. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy
8. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja Zdrowia
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MZ-DNM-093-17771-6/AK/13

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

szanowny Pan Prezido

W nawiązaniu do *Informacji o wynikach kontroli sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenie woj. kujawsko-pomorskiego*, przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, uprzejmie przedkładam stanowisko do ustaleń zawartych w ww. dokumencie.

Ad. 3.2.2 Działania Inspekcji związane z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, Wnioski, str. 23 pkt 1 tiret 2 – „- zamieszczania w protokołach kontroli informacji o przyczynach wszczęcia kontroli bez zawiadomienia,”

Zarządzeniem Nr 91/2012 z dnia 18 lipca 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie procedur przeprowadzania kontroli sanitarnej w ramach nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością oraz kosmetykami – Główny Inspektor Sanitarny w protokołach kontroli sanitarnych dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i żywienia wprowadził zapis: „Na podstawie art. ...¹ ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U.²) w związku z art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 191 z 30.04.2004, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, str. 200, z późn. zm.) – nie dokonano zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.” – ponieważ zgodnie

¹ Uzupełnia kontroler

² Uzupełnia kontroler

z art. 3 ust. 2 ww. rozporządzenia (WE) Nr 882/2004 – *„Kontrole urzędowe przeprowadzane są bez wcześniejszego uprzedzenia, z wyjątkiem takich przypadków jak audyt, w których jest konieczne uprzednie zawiadomienie podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe. Kontrole urzędowe mogą być również przeprowadzane ad hoc”*. Przepis ten gwarantuje, zgodnie z zasadami pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej, iż do urzędowych kontroli żywności nie ma zastosowania obowiązek uprzedzenia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, przewidziany co do zasady w prawie krajowym.

Należy zauważyć, że zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.) – *„zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku, gdy kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego”*. Minister Zdrowia podziela stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego, iż przepis art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004 jest właśnie jednym z takich bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego, wyłączających obowiązek uprzedzania o kontroli przedsiębiorców sektora spożywczego.

Ad. 3.2.3 Prowadzenie postępowań w przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, Skutki i zagrożenia, str. 26 – *„NIK nie podziela stanowiska PWIS w tej sprawie. Zdaniem Izby sytuacja nadzwyczajnego łagodzenia bez żadnych merytorycznych przesłanek – decyzji PPIS w Chełmninie przez PWIS w Bydgoszczy, jest przykładem korupcjogennego mechanizmu dowolności, mimo że organ ten działał w ramach tzw. „swobodnego uznania” w postępowaniu administracyjnym. Ponadto formułowanie przez organ wyższego stopnia w decyzji administracyjnej określeń, będących w istocie nieuprawnionymi i wartościującymi ocenami, nie służy budowaniu pozycji organów Inspekcji i obniża jej prestiż oraz skuteczność podejmowanych przez nią działań.”*

Po pierwsze, jak wynika z informacji Najwyższej Izby Kontroli – postępowanie administracyjne dotyczyło decyzji Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PWIS) w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 103 oraz art. 104 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r., Nr 136, poz. 914, z późn. zm.).

Mając powyższe na względzie Minister Zdrowia podziela stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego, iż nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że PWIS „*nadzwyczajnie złagodził*” decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS) w Chełmninie, ponieważ PPIS w Chełmninie w ogóle nie był organem prowadzącym postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Organem I instancji był PWIS i wyłącznie do PWIS należała ocena zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym również pod kątem przesłanek wpływających na wysokość kary pieniężnej. PWIS nie mógł więc w tym zakresie „*łagodzić decyzji PPIS*” w Chełmninie, ponieważ PPIS w Chełmninie nie ma kompetencji do wydawania decyzji w sprawie kar pieniężnych, a nawet nie jest uprawniony do proponowania wysokości kary. Należy jeszcze raz podkreślić, że ustalenie wysokości kary należy do sfery postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego przez PWIS jako organ pierwszej instancji.

Minister Zdrowia podziela także stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego, iż całkowicie nieuprawnione są twierdzenia Najwyższej Izby Kontroli, jakoby w tym przypadku wystąpił przypadek „*korupcyjnego mechanizmu dowolności*”, czy też „*nieuprawnionych i wartościujących ocen*”. Z pewnością o prestiżu organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie świadczy wymierzanie kary w najwyższej dopuszczalnej ustawą wysokości, zaś miarkowanie wysokości kary dowodzi raczej tego, że organ pierwszej instancji, czyli PWIS wszechstronnie rozważył wszystkie okoliczności wpływające na wysokość kary, zarówno łagodzące jak i obciążające. Przy ocenie przesłanek wymiaru kary (tj. stopnia szkodliwości, stopnia zawinienia) nie sposób wyeliminować, przynajmniej w pewnym zakresie, określić wartościujących i organ prowadzący postępowanie administracyjne (PWIS) jest uprawniony do wyrażania takich ocen. Nie może to być przedmiotem zarzutów, zwłaszcza tak daleko idących i bezpodstawnych, jakie zawarte zostały w informacji Najwyższej Izby Kontroli.

Należy też podkreślić, że zarzuty Najwyższej Izby Kontroli w tym przypadku zostały sformułowane w odniesieniu do sposobu rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych. Najwyższa Izba Kontroli nie wskazała jednak naruszeń prawa w toku rozpatrywania tych spraw przez PWIS. Jedyną podstawą zarzutów jest fakt, że PWIS nie uwzględnił wniosku PPIS w Chełmninie o nałożenie na przedsiębiorcę kary w maksymalnej wysokości (w sytuacji, gdy ustalenie wysokości kary należy wyłącznie do PWIS jako organu pierwszej instancji, nie zaś do PPIS w Chełmninie), oraz fakt uchylecia przez PWIS decyzji PPIS w Chełmninie, do czego PWIS był uprawniony jako organ odwoławczy. Należy podkreślić, że w praktyce działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej kary w najwyższej wysokości nakładane są wyjątkowo, co świadczący o wszechstronności oceny

każdego przypadku i uwzględnianiu całokształtu sprawy, w tym również okoliczności łagodzących.

Ad. Załącznik nr 1 „Uwagi PPIS w Chelmnie na temat elementów sprawiających kłopoty w wykonywaniu zadań nałożonych na Państwową Inspekcję Sanitarną.”, str. 35:

Minister Zdrowia podziela stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego, iż usunięcie z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570, z późn. zm.) takich chorób jak glistnica, owsica, świerzb, toskokaroza oraz toksoplazmoza nie oznacza rezygnacji ze zwalczania, ani też braku faktycznych możliwości zapobiegania tym chorobom. Analiza charakter tych chorób i ich sytuacji epidemiologicznej wskazuje, że nie wymagają one nadawania organom administracji publicznej kompetencji władczych wobec obywatela w zakresie ograniczania jego praw i wolności obywatelskich (obowiązkowe izolacja, kwarantanna i hospitalizacja), o których mowa w art. 5 ustawy, do ich zwalczania wystarczające jest właściwa akcja oświatowa i właściwe postępowania higieniczne lub medyczne.

Wszawica, zaliczana pod względem medycznym do grupy inwazji pasożytami zewnętrznymi, nie znajduje się w wykazie chorób zakaźnych stanowiącym załącznik do obowiązującej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W związku z powyższym przypadki wszawicy nie są objęte zakresem działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych – brak jest obowiązku zgłoszenia faktu występowania wszawicy w szkole do Państwowej Inspekcji Sanitarnej i równocześnie powiatowy inspektor sanitarny nie ma kompetencji do wydania decyzji administracyjnej nakazującej podejrzanemu o wszawicę wstrzymanie się od uczęszczania do szkoły w trybie określonym ustawą.

Taka regulacja ustawowa wynika z faktu, że obecnie na terenie Polski już od kilkadziesiąt lat nie występują niebezpieczne choroby zakaźne (takie jak dur wysypkowy), które mogłyby być przenoszone przez wszy, tak jak to miało miejsce bezpośrednio w okresie powojennym.

Ciężar zwalczania wszawicy został obecnie przesunięty z działań o charakterze przeciwepidemicznym, dla których prowadzenia właściwa jest Państwowa Inspekcja Sanitarna, na działania leżące w zakresie działań instytucji opiekuńczo-wychowawczych

i pomocy społecznej. Istniejące w tym zakresie przepisy ustawowe, o ile są wykorzystywane, są wystarczające dla skutecznej walki z wszawicą.

Wszawica stanowi obecnie przede wszystkim problem natury higienicznej. W aptekach powszechnie dostępne są skuteczne szampony przeciwwszawicze, które w połączeniu z systematycznymi zabiegami higienicznymi zastosowanymi przez rodziców lub opiekunów dziecka, pozwalają na likwidację problemu.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) nakłada na władze szkolne i nauczycieli obowiązki nie tylko w zakresie kształcenia, ale również utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i innych placówkach, a w celu realizacji tego zadania, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. Nr 139, poz. 1133), możliwe jest przeprowadzanie kontroli czystości skóry i włosów uczniów przez pielęgniarkę lub higienistkę szkolną. W związku z powyższym działania mające na celu eliminację ognisk wszawicy w szkołach pozostają obecnie w kompetencji dyrektorów szkół, którzy poprzez obowiązujące przepisy zostali wyposażeni w odpowiednie i wystarczające kompetencje w tym zakresie bez konieczności stosowania przez organy inspekcji działań ograniczających wolność osobistą.

W zakresie pozostałych chorób, ich zwalczanie opiera się na promocji podstawowych zabiegów higienicznych w postaci mycia rąk (owsica) oraz spożywanych warzyw i owoców (glistnica). Powyższa działalność oświatowo-zdrowotna jest prowadzona na podstawie art. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Ad. Załącznik nr 1 „Uwagi PPIS w Chełmnie na temat elementów sprawiających kłopoty w wykonywaniu zadań nałożonych na Państwową Inspekcję Sanitarną.”, str. 36 i 37, pkt 1 – dot. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia:

Stosownie do stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego, zarzut PPIS w Chełmnie, mówiący, iż: „*Niestety Główny Inspektor Sanitarny nie zbadał sprawy mimo posiadania takiej możliwości!!*” jest bezpodstawny, ponieważ Główny Inspektor Sanitarny rozpatrzył wnikliwie sprawę i wydał postanowienie, w którym stwierdził niedopuszczalność odwołania, ponieważ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Chełmnie nie był stroną postępowania w niniejszej sprawie i w konsekwencji nie był uprawniony do wniesienia odwołania od

decyzji organu pierwszej instancji. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, stronami postępowania administracyjnego nie mogą być zarówno te organy administracji publicznej, które w tym postępowaniu wydały decyzję administracyjną (postanowienie NSA z dnia 26 maja 1982 r., SA/Gd 165/82), jak i organy, które współdziałały przy wydaniu decyzji administracyjnej (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1994 r., II SA 1538-1539/94). W niniejszej sprawie PPIS w Chełmnie był niewątpliwie organem współdziałającym przy wydaniu decyzji administracyjnej, ponieważ to na jego wniosek oraz w oparciu o zgromadzone przez niego dowody wszczęto postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. Wobec powyższego PPIS w Chełmnie nie był stroną postępowania w sprawie i w konsekwencji nie był uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji.

Ad. Załącznik nr 1 „Uwagi PPIS w Chełmnie na temat elementów sprawiających kłopoty w wykonywaniu zadań nałożonych na Państwową Inspekcję Sanitarną.”, str. 37 pkt. 2 „Przypadek M.S.”:

Zgodnie ze stanowiskiem Głównego Inspektora Sanitarnego „Przypadek M.S.” był rozpatrywany merytorycznie przez GIS w trzech postępowaniach administracyjnych w latach 2009-2011. Zatem bezzasadny jest zarzut iż: „*Interwencja w tej sprawie do Głównego Inspektora Sanitarnego spotkała się z polajanką, a sprawy nikt nie zbadał pod względem merytorycznym. Rozstrzygnięcie WSA w Bydgoszczy w tej sprawie nie zostało nawet zauważone.*”.

Ponadto w 2012 r., pismem z dnia 5.03.2012 r. znak: N.HŻ.5144-450-14/11/12 PPIS w Chełmnie skierował do GIS wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji PWIS w Bydgoszczy nr 12/2012 z dnia 9.02.2012 r. Również pismem z dnia 5.03.2012 r. znak: N.HŻ.5144-450-14/11/12 PIS-05-01/378/12 (kopia w załączeniu) PPIS w Chełmnie wycofał ww. wniosek dotyczący sprawy M.S. uzasadniając to w następujący sposób: „*chciałem jedynie zwrócić uwagę, na niewłaściwe, w mojej ocenie, postępowanie organów wydających te decyzje.*” oraz „*nie będę w przyszłości podejmował działań mogących wywierać wrażenie jakobym nie rozumiał swojej roli w procesach wynikających z nakazów Kodeksu postępowania administracyjnego.*”.

W związku z powyższym oraz zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego sprawa została pozostawiona bez rozpatrzenia. Należy również podkreślić,

że w sprawie M.S. żadne rozstrzygnięcie WSA w Bydgoszczy nie zostało przekazane do Głównego Inspektoratu Sanitarnego przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Chełmnie.

2 poważałem

z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSKRETAŁ STANU

Cezary Rzemek

Załącznik:

Załącznik 1 – kopia pisma z dnia 5 marca 2012 r. o znaku: N.HŻ.5144-450-14/11/12



**Państwowy Powiatowy
Inspektor Sanitarny
w Chełmnie**



Adres: 86-200 Chełmno, ul. Lunawska 2 A; tel. 56 676 17 00, 056 676 15 13; fax wew. 40; e-mail: psse.chemno@pis.gov.pl

Chełmno, dnia 05 marca 2012 r.

N.HŻ.5144-450-14/11/12
PIS-05-01/378/12

Szanowny Pan
dr n. med. Przemysław Biliński
Główny Inspektor Sanitarny
w Warszawie

Szanowny Panie Ministrze

Po zapoznaniu się z rozstrzygnięciem Naczelnego Sądu Administracyjnego przytoczonym przez Pana Ministra w Postanowieniu z dnia 09 marca 2012 r. (znak sprawy: GIS-BŻ-WS-0260-20/MJ/12) wycofuję swoje wnioski:

- o stwierdzenie nieważności decyzji Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu z dnia 29.12.2011 r. – znak sprawy DN-HŻ.736.1.57.2011 (nasz znak sprawy: PIS-05-01/378/12 z dnia 29 lutego 2012 r.)
- o stwierdzenie nieważności decyzji Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy nr 12/2012 z dnia 09 lutego 2012 r. (nasz znak sprawy N.HŻ-5144-450-14/11/12 z dnia 5 marca 2012 r.).

Szanowny Panie Ministrze wysyłając na Pana ręce wspomniane powyżej wnioski chciałem jedynie zwrócić uwagę, na niewłaściwe, w mojej ocenie, postępowanie organów wydających te decyzje. Tym samym miałem nadzieję na rozpatrzenie podnoszonych przeze mnie kwestii, które, poprzez przyjęte rozstrzygnięcia, nie służą współpracy między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej poszczególnych szczebli. Będę wdzięczny jeżeli moje wątpliwości zostaną rozpatrzone w trybie sygnalizacji nieprawidłowości w rozstrzygnięciach wojewódzkich inspektorów sanitarnych. Bez względu na podjęte przez Pana Ministra decyzje w przedmiotowej sprawie, nie będę w przyszłości podejmował działań mogących wywierać wrażenie jakobym nie rozumiał swojej roli w procesach wynikających z nakazów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jednocześnie informuję, że moją jedyną intencją było i jest jak najlepsze wykonywanie obowiązków służbowych służących ochronie zdrowia i życia ludzi.

Otrzymują

1. Adresat
2. a/a

Z Powrotem
PAŃSTWOWY POWIATOWY
INSPEKTOR SANITARNY
w Chełmnie

dr Mariusz Z. Felsmann



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI

Nr ewid. 12/2013/P/12/131/LBY
LBY-4101-09-00/2012

Warszawa, dnia 27 marca 2012 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Zdrowia do *Informacji o wynikach kontroli dotyczącej sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego przez Państwową Inspekcję Sanitarną na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Zdrowia, zawartego w piśmie z dnia 22 lutego 2013 r. (nr MZ-DNM-093-17771-6/AK/13).

1. Minister Zdrowia w *Stanowisku do Informacji* odniósł się do dwóch wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, dotyczących stosowania wobec przedsiębiorców procedury kontrolnej określonej w art. 79 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej². Dotyczyło to informowania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli oraz zamieszczania w protokołach kontroli informacji o przyczynach wszczęcia kontroli bez zawiadomienia. Minister wskazał na obowiązujące w tym obszarze przepisy powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego, wyłączające obowiązek uprzedzania o kontroli przedsiębiorców sektora spożywczego. Podał też, że Główny Inspektor Sanitarny zarządzeniem nr 91/2012 z dnia 18 lipca 2012 r. wprowadził stosowny zapis na drukach protokołów kontroli sanitarnych dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i żywienia, informujący o przyczynach niedokonania zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

NIK aprobuje działania Głównego Inspektora Sanitarnego w tym zakresie, uznając je za przykład dobrych praktyk, zmierzających w kierunku zapewnienia przestrzegania przez organy Inspekcji postanowień art. 79 ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jednakże odnoszą się one tylko do kontroli przedsiębiorców ze wspomnianego sektora żywności i żywienia, gdzie organy PIS mogą z mocy prawa przeprowadzać kontrole *ad hoc*. Istnieją wszak inne sfery działalności kontrolnej Inspekcji, gdzie zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się w przypadku, gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia lub zdrowia ludzkiego³. Najczęściej spotykane kontrole interwencyjne przeprowadzane są w takich zakładach i placówkach, jak m.in. zakłady fryzjerskie i kosmetyczne, pogrzebowe, czy też placówki opieki zdrowotnej (sfera higieny komunalnej). Nie zawsze w takich przypadkach możliwe jest przyjęcie *a priori* założenia, że występuje bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego. Dlatego ważne jest, aby rozważyć

¹ Dz. U. z 2012 r. Nr 82

² Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

³ art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

podejmować decyzje o odstąpieniu od wcześniejszego uprzedzenia o kontroli oraz właściwie uzasadniać przyczyny braku uprzedzenia w książce kontroli i protokole kontroli sanitarnej.

2. W rozdziale 3.2.3 *Informacji – Prowadzenie postępowań w przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, Skutki i zagrożenia* przedstawiono rażący przykład braku współdziałania organów Inspekcji szczebla powiatowego i wojewódzkiego w zwalczaniu zagrożeń związanych z wprowadzaniem do obrotu żywności niewiadomego pochodzenia, bez wymaganych oznaczeń, po terminie przydatności do spożycia. NIK ustaliła, że w tej sprawie były prowadzone dwa, powiązane ze sobą, postępowania. Pierwsze dotyczyło nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej za ujawnione podczas kontroli rażące naruszenia przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴ i toczyło się ono w pierwszej instancji przed Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym (PWIS) w Bydgoszczy, na wniosek Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS) w Chełmnie. Przedmiotem drugiego postępowania, prowadzonego w pierwszej instancji przez PPIS w Chełmnie w wyniku przeprowadzonej kontroli, było dokonanie zmian w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Inspekcji. Konkluzją ustaleń była krytyczna ocena działań PWIS w Bydgoszczy, który, zdaniem Izby, bez żadnych merytorycznych przesłanek łagodził decyzje PPIS w Chełmnie, co potraktowane zostało jako przykład korupcyjnego mechanizmu dowolności.

W *Stanowisku do Informacji* Minister Zdrowia podważa tą ocenę, uznając twierdzenia NIK w niej zawarte za nieuprawnione, a zarzuty wobec PWIS w Bydgoszczy za daleko idące i bezpodstawne. Minister uzasadniając swoje stanowisko odniósł się do jednego z omawianych postępowań, tj. o nałożenie kary, w którym PPIS w Chełmnie nie występował w charakterze organu, ale jako wnioskodawca, nie posiadający ponadto uprawnień przysługujących stronie w postępowaniu administracyjnym. Zatem, zdaniem Ministra, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem NIK o „nadzwyczajnym złagodzeniu decyzji” PPIS w Chełmnie.

Zdaniem Izby, Minister błędnie odczytał stan faktyczny przedstawiony w *Informacji*, skoro swoje zarzuty oparł na ustaleniach dotyczących postępowania o nałożenie kary. W tym przypadku można raczej mówić o „nadzwyczajnym złagodzeniu wysokości kary” nałożonej na przedsiębiorcę przez PWIS w Bydgoszczy z 18.000 zł, o którą wnioskował PPIS w Chełmnie do 2.140 zł ustalonej ostatecznie przez PWIS. Natomiast „nadzwyczajne złagodzenie decyzji” odnosiło się do sytuacji, w której PWIS w Bydgoszczy ostatecznie uchylił decyzje PPIS w Chełmnie o odmowie dokonania zmian w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli organów Inspekcji i sam dokonał rozstrzygnięcia na korzyść przedsiębiorcy. PWIS uznał, że etykiety produktów żywnościowych - kwestionowane przez PPIS jako niezgodne z przepisami – były prawidłowe (zdjęcie kwestionowanej etykiety oraz etykiety prawidłowo oznakowanego produktu innego sprzedawcy zawarto w Załączniku nr 7 do *Informacji*). W uzasadnieniu decyzji PWIS podał, że PPIS w Chełmnie dokonał nadinterpretacji wskazanych w decyzjach norm prawnych – co zdaniem NIK było ze strony PWIS nieuprawnioną i wartościującą oceną, która nie służy budowaniu pozycji organów Inspekcji, obniża jej prestiż i skuteczność podejmowanych przez nią działań.

3. W kwestii załączonych do *Informacji* „*Uwag PPIS w Chełmnie na temat elementów sprawiających kłopoty w wykonywaniu zadań nałożonych na Państwową Inspekcję Sanitarną*” (Załącznik nr 1) Minister Zdrowia odniósł się krytycznie do zawartych tam postulatów. Zdaniem Ministra:

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

- Usunięcie z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych⁵ takich chorób jak glistnica, owsica, świerzb, toksokaroza oraz toksoplazmoza nie oznacza rezygnacji ze zwalczania, ani braku możliwości zapobiegania tym chorobom. Minister uważa, że do ich zwalczania „wystarczająca jest właściwa akcja oświatowa i właściwe postępowanie higieniczne lub medyczne”. Wszawica wśród dzieci „stanowi obecnie przede wszystkim problem natury higienicznej”, której zwalczanie leży w kompetencji placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodziców i opiekunów. Dyrektorzy szkół „zostali wyposażeni w odpowiednie i wystarczające kompetencje w tym zakresie bez konieczności stosowania przez organy inspekcji działań ograniczających wolność osobistą”.

NIK nie podziela zdania Ministra. Brak regulacji prawnych zmuszających opiekunów dzieci do podjęcia leczenia powoduje znaczne ograniczenie możliwości podejmowania skutecznych działań w tym zakresie przez dyrektorów szkół, którzy nie radzą sobie nawet z problemem patologii w szkołach i dla których w tej sytuacji zwalczanie chorób zakaźnych schodzi na plan dalszy.

Niezrozumiałe jest dla Izby lekceważące podejście Ministra do zagrożeń związanych z szerzeniem się pozostałych chorób wskazanych przez PPIS w Chełmninie, takich jak glistnica, owsica, świerzb, toksokaroza i toksoplazmoza, zgodnie z którym ich zwalczanie „opiera się na promocji podstawowych zabiegów higienicznych w postaci mycia rąk (owsica) oraz spożywania warzyw i owoców (glistnica)”. NIK podtrzymuje wniosek o przeanalizowanie potencjalnych zagrożeń związanych z pozbawieniem Inspekcji nadzoru nad rozprzestrzenianiem się chorób pasożytniczych niebezpiecznych dla zdrowia ludzi oraz podjęcie stosownych działań, w tym legislacyjnych, w celu wyeliminowania tych zagrożeń.

- Bezpodstawny jest zarzut stawiany Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu (GIS), jakoby ten nie zbadał sprawy z wniosku PPIS w Chełmninie o ukaranie sprzedawcy artykułów żywnościowych ze straganu, a nie ze specjalistycznego samochodu, jak to stanowiła decyzja zatwierdzająca działalność zakładu. GIS, zdaniem Ministra, zbadał sprawę i wydał postanowienie o niedopuszczalności odwołania PPIS w Chełmninie od rozstrzygnięcia PWIS w Poznaniu, odmawiającego ukarania wspomnianego sprzedawcy. Bezzasadny jest zarzut stawiany Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, jakoby ten nie zbadał sprawy „Przypadku M.S.” merytorycznie, a interwencja powiatowego inspektora w tej sprawie do GIS spotkała się, według PPIS, z „połajanką”.

Zdaniem NIK, Minister Zdrowia odniósł się do wyrwanych z kontekstu końcowych zdań *Uwag PPIS*, nie wnikając w istotę problemów. Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Chełmninie chodziło o pokazanie, z jakimi problemami borykają się powiatowi inspektorzy sanitarni wykonujący powierzone im zadania, kiedy nie znajdują wsparcia i zrozumienia ze strony organów PIS stopnia wojewódzkiego oraz Głównego Inspektora Sanitarnego. Potwierdza to zresztą sam Minister, przytaczając słowa PPIS zawarte w piśmie z dnia 5 marca 2012 r. do GIS w tej sprawie, który wycofując wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji PWIS w Poznaniu i Bydgoszczy uzasadnił je tym, że chciał „jedynie zwrócić uwagę na niewłaściwe (...) postępowanie organów wydających te decyzje” i liczył na rozpatrzenie w trybie sygnalizacji „nieprawidłowości w rozstrzygnięciach wojewódzkich inspektorów sanitarnych”. Minister przyznaje też *de facto*, że GIS nie zajął się merytorycznie zarzutami PPIS w Chełmninie wobec wojewódzkich inspektorów w Poznaniu i Bydgoszczy, a „wnikliwie rozpatrzenie sprawy” przez GIS polegało na wydaniu postanowienia o niedopuszczalności odwołania z tej przyczyny, że PPIS nie był stroną w postępowaniu.

WZ
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

⁵ Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.