



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-09-07/2012
P/12/131

Bydgoszcz, dnia września 2012 r.

**Pan
Jerzy Kasprzak
Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny
w Bydgoszczy**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy, zwanej dalej „Wojewódzką Stacją” lub „WSSE”, kontrolę w zakresie sprawowania przez Państwową Inspekcję Sanitarną (zwaną dalej „Inspekcją”) bieżącego nadzoru sanitarnego w latach 2011-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 13 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne, w którym ocenia pozytywnie działalność WSSE w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Efektem prowadzonego bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tj. WSSE i powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, była systematyczna poprawa stanu bezpieczeństwa sanitarnego województwa kujawsko-pomorskiego. W poszczególnych obszarach pozostających pod nadzorem Inspekcji, w 2011 r. przedstawiała się ona następująco:
 - w zakresie chorób zakaźnych – nie odnotowano wzrostu zachorowań na żadną ww. 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%);

¹Dz. U. z 2012 r., poz. 82

- jakość wody przeznaczonej do spożycia w 93% wodociągów, zaopatrujących 97% mieszkańców województwa, była dobra;
 - 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%) placówek oświatowo-wychowawczych znajdowała się w dobrym stanie technicznym, poprawiła się sytuacja w zakresie dostępności uczniów do urządzeń sanitarnych (z 98,8% w 2010 r. do 99,05% w 2011 r.), 99,8% budynków było przystosowanych do potrzeb nauczania i wychowania;
 - w latach 2005-2011 największą dynamikę w zakresie poprawy 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.
2. WSSE jest jednostką budżetową finansowaną z budżetu państwa, w stosunku do której uprawnienia podmiotu tworzącego posiada Wojewoda Kujawsko-Pomorski. Środki finansowe, którymi dysponowała Wojewódzka Stacja nie zaspakajały w pełni jej potrzeb, szczególnie w zakresie wydatków majątkowych.

Plan wydatków WSSE na 2011 r. ustalony przez Wojewodę decyzją z dnia 24.02.2011 r. wynosił 12.512 tys. zł, z tego przeznaczono na wydatki bieżące 12.372 tys. zł, wśród których dominowały płace i pochodne (11.436 tys. zł, tj. 91,4% wydatków ogółem), a 140 tys. zł na wydatki majątkowe. Plan ten po zwiększeniach w ciągu roku wyniósł 14.914 tys. zł, przy czym wydatki majątkowe wzrosły do kwoty 762 tys. zł, a wydatki bieżące do kwoty 14.152 tys. zł. Jednocześnie płace i pochodne zmniejszyły się do 10.857 tys. zł. 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 Wojewódzkiej Stacji w 2011 r. wynosiło 230,12 (87,3% planowanego).

Plan wydatków na 2012 r. ustalony przez Wojewodę 27.03.2012 r. wynosił 12.437 tys. zł (o 75 tys. zł mniej niż w roku poprzednim). Nie obejmował on wydatków majątkowych, a na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 11.481 tys. zł (zatrudnienie w kwietniu 2012 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 239,89). Do 31.05.2012 r. dla zapewnienia funkcjonowania WSSE przesunięto z wydatków płacowych na wydatki rzeczowe 194 tys. zł, a na remont budynku Wojewódzkiej Stacji 400 tys. zł.

Mimo, że przeniesienia wydatków płacowych na rzeczowe i majątkowe odbywały się zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez dysponenta środków budżetowych (Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego), to zdaniem NIK stanowiło to konsekwencje nierzetelnego planowania budżetu jednostki. Kontrola wykazała bowiem, że już na ww. etapie z góry zakładano, iż ustalony plan finansowy nie zapewni pełnego zaspokojenia nawet niezbędnych potrzeb Wojewódzkiej Stacji w zakresie wydatków rzeczowych i majątkowych. Wskazywały na to odmownie rozpatrzone przez Wojewodę wnioski WSSE o przyznanie lub zwiększenie środków na bieżące potrzeby, albo na konkretne zadania. Planowano zatem środki na wynagrodzenia w kwocie ponad 20% wyższej niż wynikające z aktualnego i przewidywanego w danym roku poziomu zatrudnienia, z zamiarem dokonania przeniesień w ciągu roku.

Kontrola NIK wykazała, iż w badanym okresie zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych otrzymało od Pana Inspektora 9 powiatowych inspektorów, w tym PPIS w Bydgoszczy aż w 5 jednostkach, PPIS w Brodnicy w 3, a pozostali w 1-2. Tylko jeden z powiatowych inspektorów (PPIS w Wąbrzeźnie) określił we wniosku godziny wykonywania dodatkowych zajęć, które nie kolidowały z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. W pozostałych przypadkach podstawą wyrażenia omawianej zgody były oświadczenia składane na wnioskach, które nie były jednak weryfikowane.

Zgodnie z art. 13a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej² (zwanej dalej „ustawą 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 podejrzenia o jego stronniczość lub interesowność.

Wraz z udzieleniem zgody na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych w podmiotach, nad którymi wnioskujący PPIS sprawował nadzór, były wydawane postanowienia (na podstawie art. 25 §1 w związku z art. 24 §1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³, zwanego dalej „Kpa”) o ich wyłączeniu i powierzeniu nadzoru innemu PPIS. Zdaniem NIK 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. Kpa normuje bowiem postępowanie prowadzone w sprawach: indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, rozstrzygania sporów o właściwość organów, wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków (art. 1 i 2 Kpa). 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 jej zadań. Postanowienie może być zatem wydane przez organ administracji publicznej jedynie w toku postępowania prowadzonego w indywidualnej sprawie (art. 123 Kpa). Nie zasługują przy tym – z formalnego punktu widzenia - wyjaśnienia Pana Inspektora, że cyt.: *„Zastosowanie w tych przypadkach przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wprost*

² Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 ze zm.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

spowodowałoby konieczność każdorazowego podejmowania decyzji w każdej (nawet najmniejszej z formalnego punktu widzenia) sprawie, która dotyczyłaby danej jednostki, co tym samym znacząco wydłużyłoby nawet najprostsze postępowanie. Ponadto takie działanie znacząco zwiększyłoby koszty prowadzonego nadzoru". Organy administracji publicznej, zgodnie z art. 6 Kpa, działają na podstawie przepisów prawa.

Konsekwencją przekazania nadzoru sanitarnego innemu PPIS było to, iż organ ten działał niezgodnie ze statutem powiatowej stacji, tj. na obszarze innego powiatu niż określony w tym statucie. Ponadto odbywało się to kosztem większego zaangażowania publicznych środków finansowych i narażało budżet państwa na dodatkowe koszty bez jakiegokolwiek korzyści ekonomicznej dla tego budżetu – na co zwrócono uwagę Panu Inspektorowi w piśmie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 23.02.2012 r.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że zgodnie z zaleceniem Wojewody, dokonano w WSSE weryfikacji wydanych zezwoleń i podjęto działania w kierunku cofnięcia udzielonych zgód, co w efekcie ma nastąpić z chwilą rozwiązania umów zawartych przez powiatowych inspektorów w związku z dodatkowym zatrudnieniem.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Wojewódzkiej Stacji związane z kontrolą przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne w zakresie higieny żywności i żywienia, nadzoru nad obiektami komunalnymi, prewencji chorób zawodowych, higieny dzieci i młodzieży oraz higieny radiacyjnej, były skuteczne. Przeprowadzane kontrole sprawdzające wykazały, że w większości przypadków obowiązki nałożone w decyzjach na podmioty objęte nadzorem, były przez nie realizowane. Potwierdziły to wyniki kontroli przeprowadzonych wspólnie z NIK w dwóch podmiotach objętych bieżącym nadzorem WSSE, tj. w Domu Pomocy Społecznej w Nowej Wsi oraz w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Samostrzelu. W 2 przypadkach badanej próby 50 podmiotów objętych nadzorem Wojewódzkiej Stacji (4%), zobowiązani uchylali się od wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach. W tych sprawach wystawiane były skuteczne upomnienia oraz grzywna celem przymuszenia.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o podjęcie działań w celu:

1/ Planowania wydatków bieżących WSSE, szczególnie w zakresie środków przeznaczonych na wynagrodzenia, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami.

2/ Zapewnienia weryfikacji wniosków PPSE o zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych w zakresie ustalenia, czy dodatkowe zajęcia nie będą pozostawać w sprzeczności z ich obowiązkami służbowymi oraz czy udzielenie takiej zgody nie narazi budżet państwa na dodatkowe koszty związane z wyłączeniem ze sprawowania nadzoru.

3/ Opracowania właściwych procedur dla wyłączenia PPIS ze sprawowania nadzoru sanitarnego w sytuacjach tego wymagających.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.