



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.03.2016

P/16/098

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/098 – Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Maria Ślufik-Wojtera, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/64/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi ¹ , ul. Przybyszewskiego 10, 93-189 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Jędrzejczyk, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Łodzi ² , Dyrektor Stacji. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Zagadnienia dotyczące środków zastępczych⁴ od 2012 r., zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego⁵ oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Łodzi⁶, zostały uwzględnione w głównych kierunkach działań Stacji, w ramach Planów zasadniczych przedsięwzięć. Prowadzone kontrole sanitarne skutkowały likwidacją sklepów wprowadzających do obrotu środki zastępcze. Jednak postępowania administracyjne, o których mowa w art. 27c ust. 1, 3 i 6 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷ prowadzono z naruszeniem ww. przepisów.

Negatywnie oceniono przetrzymywanie w PSSE przez ponad trzy lata 457 opakowań produktów pobranych w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2013 r., które – wg dotychczasowych dwukrotnych badań – nie okazały się środkami zastępczymi. NIK wskazuje ponadto, że w PSSE nie dokonano zniszczenia dopalaczy zabezpieczonych przez Stację w latach 2012-2016 (I półrocze), pomimo że wydane zostały decyzje PPIS nakazujące ich zniszczenie.

PPIS zastosował właściwe rozwiązania organizacyjne dla wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. W okresie objętym kontrolą NIK⁸ PPIS wdrażał i realizował zalecenia i wytyczne jednostek nadrzędnych, dotyczące wykonywania zadań z zakresu walki z tzw. dopalaczami. Potwierdzały to m.in. kontrole przeprowadzone przez GIS i PWIS, które wykazały prawidłową realizację przez PSSE takich zadań, jak również brak skarg na działalność PSSE w ww. zakresie.

¹ Zw. dalej „Stacja” lub „PSSE”.

² Zw. dalej „PPIS”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ a także nowych substancji psychoaktywnych.

⁵ Zw. dalej „GIS”.

⁶ Zw. dalej „PWIS”.

⁷ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1412 ze zm.), zw. dalej „ustawą o PIS”.

⁸ Od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r.

W PSSE wygospodarowane zostały – w ramach budżetu Stacji – środki finansowe, a także rzeczowe, na realizację takich zagadnień. Wyznaczone zostało również pomieszczenie gwarantujące bezpieczne przechowywanie zabezpieczonych tzw. dopalaczy.

PPIS – w miarę potrzeb i możliwości - realizował działania określone Porozumieniem. Uczestnicząco w wymianie informacji oraz we wspólnych szkoleniach, konferencjach i naradach w zakresie wskazanym w Porozumieniu. W ramach walki z tzw. dopalaczami PPIS podjął również współpracę z podmiotami niebędącymi stronami Porozumienia, np. Urzędem Miasta Łodzi, Strażą Miejską w Łodzi, czy Uniwersytetem Medycznym w Łodzi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena uregulowań i przyjętych rozwiązań organizacyjnych w obszarze ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu
faktycznego

1.1./1.2. W okresie objętym kontrolą NIK zadania z zakresu środków zastępczych (tzw. dopalaczy) poleceniem PPIS przekazane zostały do realizacji Oddziałowi Nadzoru Higieny Pracy Stacji (ONHP) poprzez zamieszczenie stosownych zapisów w zakresach czynności.

W Oddziale Higieny Pracy Stacji do realizacji działań wyłącznie z zakresu środków zastępczych wyznaczonych zostało sześciu pracowników, w tym: kierownik tego Oddziału (do czasu kontroli NIK); kierownik Sekcji Nadzoru nad Zakładami Pracy (do czasu kontroli NIK); młodszy asystent z Sekcji Obrotu nad Chemikaliami (w okresie od 21 marca do 7 października 2013 r.); młodszy asystent z Sekcji Obrotu Chemikaliami (od 1 sierpnia 2013 r. do 29 maja 2015 r.); asystent w Sekcji Obrotu Chemikaliami (od 1 lutego 2015 r. do czasu kontroli NIK); stażysta w Sekcji Obrotu Chemikaliami (od 27 czerwca 2016 r. do czasu kontroli NIK).

W czasie kontroli NIK realizacja tych działań prowadzona była przez dwóch ww. kierowników oraz dwóch pracowników SOCh OHP.

W Stacji zatrudnionych było czterech radców prawnych wchodzących w skład Sekcji Prawnej, zapewniającej obsługę prawną Stacji. Do realizacji zadań z zakresu środków zastępczych wyznaczony został jeden z tych pracowników, a w razie jego nieobecności – pozostali.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

1.3. W latach 2009-2015 62 pracowników Stacji uczestniczyło w 26 szkoleniach zewnętrznych dotyczących realizacji zadań z zakresu tzw. dopalaczy, w tym szkoleniami tymi objętych zostało 5 pracowników wyznaczonych do realizacji tylko takich działań⁹.

W trakcie szkoleń poruszane były m.in. następujące tematy:

- substancje psychoaktywne, nowe trendy, nowe zagrożenia,
- substancje psychoaktywne – dopalacze, nowe zagrożenia,
- młodzież w dobie zagrożeń cywilizacyjnych,
- działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu tzw. dopalaczy,
- dopalacze – nowe wyzwanie dla skutecznego działania instytucji publicznych.

Ponadto w ramach szkoleń wewnętrznych PPIS przeprowadziła w dniach 17-23 listopada 2010 r. cykl szkoleń pracowników Stacji nt. środków zastępczych. Przeszkolonych zostało 152 pracowników Stacji.

(dowód: akta kontroli str. 52-57 i 272)

⁹ stażysta wyznaczony do realizacji zadań dotyczących tzw. dopalaczy, zatrudniony w Stacji od czerwca 2016 r., zostanie skierowany na najbliższe szkolenie z tego zakresu.

1.4. W okresie od 1 października 2010 r. (początek działań związanych z nadzorem nad tzw. dopalaczami) do końca I półrocza 2016 r. Stacja poniosła koszty na ww. zadania w łącznej kwocie 481.950,53 zł. Stanowiło to 0,85% łącznych kosztów Stacji z okresu 2010 – 2016 (I półrocze).

W poszczególnych latach koszty dotyczące zadań związanych z tzw. dopalaczami wyniosły odpowiednio: w 2010 r. – 37.438 zł¹⁰ (0,46% kosztów ogółem z tego roku); w 2011 r. – 81.812,19 zł (0,91% kosztów ogółem); w 2012 r. – 80.820,09 zł (0,92% kosztów ogółem); w 2013 r. – 80.211,50 zł (0,93% kosztów ogółem); w 2014 r. – 81.431,94 zł (0,93% kosztów ogółem); w 2015 r. – 75.889,62 zł (0,85% kosztów ogółem); w I półroczu 2016 r. – 44.347,19 zł (0,93% kosztów ogółem).

Wydatki dotyczące zadań związanych z nadzorem nad środkami zastępczymi poniesione zostały na korespondencję, transport, wynagrodzenia, materiały, ekspertyzy (45.831 zł tj. 9,5% ww. łącznej kwoty kosztów nadzoru nad tzw. dopalaczami) i usługi telefoniczne.

W okresie 2011-2016 Stacja nie występowała o dodatkowe środki na realizację wyłącznie zadań związanych z nadzorem nad tzw. dopalaczami i takich środków nie otrzymała, ponieważ - zgodnie ze stanowiskiem GIS oraz PWIS – po wejściu w życie ustawy z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o PIS zadania z zakresu nadzoru nad środkami zastępczymi winny być finansowane w ramach budżetu psse. Stacja w ww. latach występowała natomiast o przyznanie dodatkowych środków na wydatki rzeczowe, dotyczące ogólnego funkcjonowania Stacji i takie środki otrzymywała¹¹. Dokonywano również przesunięć środków z paragrafów płacowych na paragrafy wydatków rzeczowych. Dodatkowo budżet Stacji zwiększany był przez środki finansowe pozyskiwane ze świadczenia usług laboratoryjnych, co pozwalało na finansowanie wydatków rzeczowych, w tym dotyczących nadzoru nad tzw. dopalaczami.

(dowód: akta kontroli str. 41- 50)

1.5. W 2010 r. Stacja otrzymała środki finansowe w kwocie 37.438 zł z dotacji celowej z przeznaczeniem ich na zadania związane z nadzorem nad tzw. dopalaczami, realizowane przed wejściem w życie ww. ustawy z dnia 8 października 2010 r. Środki te wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem. W pozostałych latach Stacja dotacji takich nie otrzymała (nie występowano o nie z przyczyn jw.).

(dowód: akta kontroli 42- 51)

1.6. PPIS prowadząc nadzór nad środkami zastępczymi stosował się m.in. do następujących regulacji:

- procedury PWIS z dnia 29 grudnia 2010 r. dotyczącej postępowania na terenie województwa łódzkiego w zakresie realizacji zadań wynikających z ww. ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o PIS,
- Porozumienia z dnia 26 października 2011 r., zawartego pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym o współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej środków zastępczych,
- wytycznych GIS z 6 października 2010 r. dotyczących zabezpieczenia określonych wyrobów,

¹⁰ Środki z rezerwy celowej przekazane Stacji przed okresem objętym kontrolą NIK.

¹¹ Np. w 2012 r. w kwocie 20.000 zł na wydatki związane z energią elektryczną i ciepłą.

- instrukcji Wojewódzkiej Stacji Santarno-Epidemiologicznej w Łodzi¹² dotyczącej pobierania próbek tzw. dopalaczy do badań laboratoryjnych,
- wynikających z pisma I zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi w zakresie przechowywania środków zastępczych w depozycie w wyznaczonej części Tymczasowej Składnicy Rzeczy Zabezpieczonych.

(dowód: akta kontroli str. 11-38)

W siedzibie Stacji wyznaczone zostało pomieszczenie do przechowywania zabezpieczonych w trakcie kontroli produktów mogących stanowić środki zastępcze. Wejście do pomieszczenia prowadziło przez zamykane na klucz drzwi, zabezpieczone dodatkowo czujnikami ruchu, zintegrowanymi z instalacją alarmową, monitorowaną przez koncesjonowaną firmę ochroniarską. Pomieszczenie to, pozbawione okien, o powierzchni ok. 1,5 m², wyposażone zostało w regały. Na półkach tych regałów zdeponowane zostały tzw. dopalacze wycofane z obrotu w latach 2012-2016 oraz pozostałości próbek po badaniach, przeprowadzonych w latach 2011-2012 (zwroty z prokuratury). Dopalacze te znajdowały się w pudełkach, na których podano nazwę sklepu, z którego zabezpieczono produkt, oraz datę przeprowadzenia kontroli. Pozostałości próbek oznaczone zostały numerem sprawy nadanym przez prokuraturę.

Środki zastępcze wycofane z obrotu w październiku 2010 r. (z 54 sklepów) oraz znalezione na śmietniku w Łodzi w 2016 r. zdeponowane zostały w Tymczasowej Składnicy Rzeczy Zabezpieczonych Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 39 – 40)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

PPIS zastosował właściwe rozwiązania organizacyjne dla wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. Powierzył bowiem prowadzenie takich zadań odpowiedniej liczbie przeszkolonych pracowników. Zadania takie przypisane zostały wytypowanej komórce organizacyjnej Stacji. Zorganizowana została obsługa prawna spraw z tego zakresu. W PSSE wprowadzone zostały również do stosowania procedury, wytyczne, instrukcje i zalecenia GIS oraz PWIS w Łodzi, regulujące zasady postępowania w zakresie realizacji zadań dotyczących walki z tzw. dopalaczami. Wygospodarowane zostały – w ramach budżetu Stacji – środki finansowe, a także rzeczowe, na realizację takich zagadnień. W Stacji wyznaczone zostało pomieszczenie gwarantujące bezpieczne przechowywanie zabezpieczonych środków zastępczych.

2. Ocena podejmowanych działań w celu ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W głównych kierunkach działań Stacji, ujętych w Planach zasadniczych przedsięwzięć opracowanych na lata 2010-2011, nie uwzględniono tematyki środków zastępczych, ponieważ działania takie nie zostały ujęte – jako główne kierunki działania – w Wytycznych PWIS, a wcześniej GIS, do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹³ w ww. latach.

Wytyczne GIS z 27 września 2011 r. do planowania i działalności PIS w 2012 r. oraz Wytyczne PWIS w Łodzi z dnia 18 października 2011 r. do planowania i działalności PIS województwa łódzkiego w 2012 r. po raz pierwszy wprowadziły zadania w zakresie nadzoru nad środkami zastępczymi do ogólnych (szczegółowych) działań jednostek PIS w 2012 r. W związku z tym, w Planach zasadniczych

¹² Zw. dalej „WSSE”.

¹³ Zw. dalej „PIS”.

przedsięwzięć Stacji na 2012 r. oraz kolejne lata (2013-2016) zadania takie przypisane zostały do realizacji przez Oddział Nadzoru Higieny Pracy. Wynikały one z zapisów Wytocznych GIS i PWIS, dotyczących planowania i działalności PIS w ww. okresie.

(dowód: akta kontroli str. 58 - 152)

W „Ocenach stanu sanitarnego Miasta Łodzi i Powiatu Łódzkiego Wschodniego”, opracowanych przez PPIS za poszczególne lata okresu 2010-2015, wyszczególniono m.in. zadania zrealizowane w tych latach z zakresu nadzoru nad tzw. dopalaczami, zgodne z zapisami ww. planów Stacji.

(dowód: akta kontroli str. 238-252)

2.2. Zadania dotyczące nadzoru nad tzw. dopalaczami realizowane były przez Stację z wykorzystaniem posiadanego wyposażenia, w tym m.in.: kserokopiarek, faksów, drukarek, wraz z materiałami eksploatacyjnymi, oraz laptopów, telefonów stacjonarnych i komórkowych. Ww. sprzęt oraz materiały biurowe kupowano ze środków budżetu Stacji. PSSE nie posiadała zasobów rzeczowych przeznaczonych wyłącznie do realizacji zagadnień dotyczących nadzoru nad środkami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str. 253 – 254)

2.3. Stacja, w związku z przeprowadzeniem 87 kontroli, (z których 75 potwierdziło wprowadzanie tzw. dopalaczy do obrotu), prowadziła 34 sprawy wobec skontrolowanych podmiotów. W ramach tych spraw przeprowadzono 34 postępowania administracyjne, w wyniku których wydano: 59 decyzji nakazujących wycofanie z obrotu produktów zajętych w trakcie 59 kontroli (na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi nie dłuższy niż 18 miesięcy), 5 decyzji nakazujących „zamknięcie sklepu”¹⁴ w związku ze stwierdzeniem podczas kolejnych 5 kontroli obecności w sklepie produktów podejrzewanych, że są to środki zastępcze, 5 postanowień zabezpieczających produkty pobrane podczas następnych 5 kontroli (bez wydania decyzji wstrzymującej wprowadzania do obrotu tych produktów), a w związku z pozostałymi kontrolami decyzje takie lub postanowienia nie zostały wydane, m.in. z uwagi na pozostawianiu w mocy prawnej decyzji wydanych w związku z kontrolami wcześniej przeprowadzonymi. W ramach przedmiotowych postępowań administracyjnych PPIS wydał również 31 decyzji nakazujących zniszczenie tzw. dopalaczy pobranych w trakcie kontroli oraz 30 decyzji nakładających karę za wprowadzanie takich produktów do obrotu.

Decyzjami tymi nałożono kary w łącznej kwocie 5.580.000 zł, z czego zapłacona została (po terminie) jedynie kwota 20 tys. zł (0,36% ogólnej kwoty), stanowiąca część kary wymierzonej w wysokości 50 tys. zł, a decyzją PPIS Nr 170/16 z 16 września 2016 r. umorzona została pozostała należność z tytułu tej kary w wysokości 30 tys. zł wraz z odsetkami (w związku z uznaniem przez PPIS, iż sytuacja majątkowa strony wykluczała możliwość skutecznego wyegzekwowania tej kary). Wcześniej, tzn. w dniu 4 maja 2016 r., decyzją PPIS-Ł-SK-323/46/2016 umorzona została druga kara w kwocie 300 tys. zł. wraz z odsetkami, nałożona decyzją Nr 10/14 z dnia 21 marca 2014 r. (z przyczyn jw.) W związku z nieregulowaniem w wymaganych terminach ww. należności z tytułu kar PPIS wystawił 28 tytułów wykonawczych, w których wskazał na konieczność naliczania i pobrania odsetek. W związku z dwoma decyzjami nakładającymi kary (z września 2016 r., wydanymi po kontrolach przeprowadzonych w I półroczu 2016r.) Stacja wystawiła w październiku 2016 r. upomnienia do zapłaty. Do czasu niniejszej kontroli NIK, PPIS nie uzyskał przychodów z tytułu działań egzekucyjnych prowadzonych w związku z takimi tytułami wykonawczymi.

¹⁴ Mimo, iż nakaz taki nie wynikał z żadnego przepisu ustawy o PIS.

Prowadząc ww. sprawy PPIS wydał również 30 decyzji nakazujących wpłacenie na konto Stacji należności w kwocie ogółem 39.740 zł z tytułu kosztów badań specyfików zajętych w trakcie kontroli, przy czym koszty Stacji z tego tytułu wyniosły 45.831 zł. Różnica pomiędzy kosztami poniesionymi przez Stację a opłatami nałożonymi takimi decyzjami, w kwocie 6.091 zł, wynikała z tego, że część produktów zabezpieczonych przez Stację w trakcie czterech kontroli nie była środkami zastępczymi, a w przypadku dwóch kontroli z 2016 r. badania prób nie zostały jeszcze zakończone i decyzji opłatowych nie wystawiono, ale Stacja została obciążona kosztami za badania częściowe.

Do czasu kontroli NIK należności Stacji wynikające z powyższych decyzji nie zostały uregulowane, a jedynie - w związku z prowadzoną egzekucją - do Stacji przekazane zostały przez urzędy skarbowe środki w łącznej kwocie 1.414,85 zł z tytułu opłat nałożonych dwoma decyzjami. Dodatkowo PPIS, decyzją z 4 maja 2016 r. umorzył z urzędu kwotę 1.845 zł stanowiącą należność PSSE wynikającą z decyzji Nr 5/15 z 19 marca 2014 r. w sprawie opłaty w takiej kwocie za badania produktów pobranych w trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 4 października 2013 r.

W trakcie 86 z 87 kontroli Stacja zabezpieczyła 10.543 sztuk opakowań produktów, w tym 509 opakowań produktów niebędących tzw. dopalaczami¹⁵ (podczas jednej kontroli zabezpieczenia produktów dokonała Policja). Z zabezpieczonych opakowań produktów do badania pobrano 230 sztuk opakowań, w tym 40 opakowań produktów niebędących środkami zastępczymi. Wszystkie pobrane próby zostały przekazane do badania i przebadane.

Zatrzymano i nie przebadano 10.313 sztuk opakowań, w tym 469 opakowań produktów niebędących tzw. dopalaczami, z których 7 zabezpieczonych w 2015 r. Stacja zwróciła właścicielowi dwóch sklepów, a 462 zabezpieczone w 2013 r. podczas kontroli innych dwóch sklepów nie zostały dotychczas zwrócone.

(dowód: akta kontroli str. 553–664)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że:

- w przypadku produktów zabezpieczonych w ilości 457 opakowań, których badania (przeprowadzone w 2013 r.) nie wykazały, że są to tzw. dopalacze, nie zostały one celowo oddane, ponieważ będą ponownie zbadane, gdyż PPIS uważa, że obecnie są większe możliwości zbadania tych produktów. Zdaniem PPIS – jest wysoce prawdopodobne, że po ich oddaniu produkty te zostałyby wprowadzone do obrotu, a PPIS nie daje wiary, że nie ma w nich substancji psychoaktywnych, skoro znajdowały się w sprzedaży,
- w przypadku produktów zabezpieczonych w ilości 5 sztuk opakowań, które również nie okazały się środkami zastępczymi – postępowanie administracyjne zakończyło się 31 października 2016 r. wpłaceniem kary pieniężnej za wprowadzanie do obrotu pozostałych produktów będących tzw. dopalaczami (zabezpieczonych razem z produktami niebędącymi środkami zastępczymi). Wg PPIS – w najbliższym czasie zostanie wydana decyzja w sprawie zwrotu artykułów zabezpieczonych niebędących tzw. dopalaczami.

(dowód: akta kontroli str. 683- 685)

Dwie sprawy z 34 prowadzonych przez Stację w okresie objętym kontrolą NIK zostały zakończone z uwagi na to, że produkty zabezpieczone w trakcie kontroli nie były środkami zastępczymi i po otrzymaniu wyników badań zostały przez Stację zwrócone właścicielowi sklepów. Pozostałe 32 sprawy do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały zakończone, ponieważ środki zastępcze, objęte decyzjami (wydanymi w trakcie tych spraw) nakazującymi ich zniszczenie, nie zostały fizycznie zlikwidowane.

(dowód: akta kontroli str.627-651)

¹⁵ Podczas jednej kontroli zabezpieczenia produktów dokonała Policja.

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że tzw. dopalacze zabezpieczone w trakcie kontroli dotychczas nie zostały zniszczone, ponieważ:

- Stacja nie posiadała środków finansowych na tak duże przedsięwzięcie,
- niektóre postępowania są nadal w toku,
- występuje niepewność legislacyjna, polegająca na tym, że zmiana ustawy z 1 lipca 2015r. o przeciwdziałaniu narkomanii została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie organu właściwego do orzekania o przepadku tzw. dopalaczy na rzecz Skarbu Państwa,
- WSSE dopiero 27 sierpnia 2015 r. wydała wzory protokołów zniszczenia środków zastępczych,
- trwały poszukiwania kontrahentów (spalarni) dla wykonania tego przedsięwzięcia. Wiele firm odmówiło współpracy słysząc, że dotyczy to zniszczenia tzw. dopalaczy.

(dowód: akta kontroli str. 844 i 846)

Graniczne czasookresy prowadzenia spraw zakończonych (od daty przeprowadzenia pierwszej kontroli do daty otrzymania przez stronę zwróconych produktów) wyniosły po 203 dni. W przypadku pozostałych 32 spraw, które dotychczas nie zostały zakończone z uwagi na niezniszczenie zabezpieczonych środków zastępczych, graniczne czasookresy ich prowadzenia, liczone od dat przeprowadzenia pierwszej kontroli do czasu dotychczasowych ostatnich czynności w sprawie (przeważnie dotyczących wystawienia tytułu wykonawczego) kształtowały się w zakresie od 126 do 1.342 dni.

(dowód: akta kontroli str. 553-608)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że przyczyny prowadzenia przez PSSE spraw dotyczących nadzoru nad tzw. dopalaczami z naruszeniem terminów określonych przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ są spowodowane głównie czynnikami niezależnymi od PPIS, takimi jak:

- celowe działania stron postępowania, dążących do utrudnienia działań inspektora sanitarnego np. odbiór korespondencji z PPIS przez adresatów pod koniec terminu odbioru wynikającego z dwukrotnego awizowania (około miesiąca), niestawianie się na wezwanie PSSE,
- długotrwałość badań laboratoryjnych produktów zabezpieczonych z podejrzeniem, że są to tzw. dopalacze (od miesiąca do dwóch, a nawet dłużej w sprawach skomplikowanych),
- częste zmiany nazw podmiotów wprowadzających środki zastępcze do obrotu, działania zmierzające do uniemożliwienia ich identyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 844 i 846)

Wszystkie kontrole z zakresu nadzoru nad tzw. dopalaczami, przeprowadzone przez Stację w okresie od 27 listopada 2010 r. do końca I półrocza 2016 r., nie zostały poprzedzone zawiadomieniami o zamiarze ich wszczęcia, zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 665)

2.4. W latach 2010-2016 (I półrocze) w Stacji wydano łącznie 24.320 decyzji merytorycznych, w tym 243 decyzje dotyczące środków zastępczych, co stanowiło 0,99% ogółu takich decyzji. W poszczególnych latach ww. okresu liczba decyzji dotyczących tzw. dopalaczy wynosiła: w 2010 r. – 32 decyzje (0,99% wszystkich decyzji z tego roku); w 2011 r. – nie wydano takich decyzji; w 2012 r. – 17 decyzji

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., zw. dalej „kpa”.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1829, zw. dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”.

(0,44%); w 2013 r. – 42 (1,01%); w 2014 r. – 60 (1,47%); w 2015 r. – 58 (1,7%), w I półroczu 2016 r. – 34 (2,2%).

(dowód: akta kontroli str. 153- 174 i 273)

2.5. Szczegółowe badanie czterech nw. spraw dotyczących działań PSSE związanych z:

- 1) trzema kontrolami przeprowadzonymi w okresie od 25 października 2012 r. do 21 stycznia 2013 r. w sklepie w Łodzi,
- 2) kontrolą przeprowadzoną w dniu 4 października 2013 r. w sklepie w Łodzi,
- 3) dwoma kontrolami przeprowadzonymi 15 maja 2014 r. oraz 6 czerwca 2014 r. w sklepie w Łodzi,
- 4) pięcioma kontrolami przeprowadzonymi w okresie od 11 marca 2016 r. do 21 czerwca 2016 r. w sklepie w Łodzi,

wykazało m.in., że:

- w przypadku pierwszej sprawy kontrole przeprowadzone zostały na polecenie PWIS, w pozostałych trzech sprawach – w związku z informacjami przekazanymi przez Policję,
- przeprowadzając ww. kontrole stosowano przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednak – z uwagi na zagrożenie zdrowia i życia klientów sklepów – nie zawiadamiano kontrolowanych o zamiarze przeprowadzenia kontroli,
- w związku z kontrolami dotyczącymi pierwszej i trzeciej sprawy wniesione zostały przez kontrolowanych sprzeciwy, które były bezprzedmiotowe; w pozostałych dwóch sprawach nie było sprzeciwów,
- w trakcie wszystkich ww. kontroli stwierdzono podejrzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych,
- w związku z kontrolą przeprowadzoną w dniu 11 marca 2016 r. w sklepie w Łodzi, PPIS nie wydał żadnych decyzji, ponieważ sprzedawane produkty zabezpieczone zostały przez policję i zostały one załączone do postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Łodzi (niezakończonego do czasu kontroli NIK). W związku z kolejnymi dwoma kontrolami przeprowadzonymi w ramach tej sprawy, PPIS wydał 2 decyzje, którymi: 1) nakazał firmie prowadzącej sklep wycofać z obrotu produkty ujawnione w trakcie tych kontroli, na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi, nie dłuższy niż 18 miesięcy, 2) zatrzymał te produkty, 3) nakazał zaprzestać prowadzenia działalności polegającej na wprowadzaniu do obrotu zatrzymanych produktów na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia. Równocześnie z tymi decyzjami PPIS wydał zarządzenia zabezpieczenia (m.in. na podstawie art. 27 i 29 ustawy o PIS oraz przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸), którymi zabezpieczone zostały produkty pobrane w trakcie ww. kontroli, poprzez zatrzymanie i złożenie ich w sejfie Stacji na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia,
- decyzje, postanowienia i zarządzenia zabezpieczenia dotyczące badanych spraw wydane zostały niezwłocznie (przeważnie w dniach przeprowadzenia kontroli) i odnosiły się do produktów stwierdzonych w trakcie kontroli. Decyzjom nadany został rygor natychmiastowej wykonalności,
- równolegle z decyzjami nakazującymi zniszczenie tzw. dopalaczy PPIS wydał również decyzje nakładające kary pieniężne na właścicieli firm prowadzących skontrolowane sklepy oraz decyzje, którymi nałożony został obowiązek uregulowania opłat za badania tzw. dopalaczy. Z uwagi na brak uregulowania ww. należności w wymaganych terminach PPIS wystawił tytuły wykonawcze i skierował je do właściwych naczelników urzędów skarbowych celem

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.

przeprowadzenia ich egzekucji. Do czasu zakończenia kontroli NIK do Stacji nie wpłynęły środki finansowe w związku z działaniami egzekucyjnymi prowadzonymi przez urzędy skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 688-843 i 844-854)

2.6. PPIS podejmował działania w celu identyfikacji stron internetowych oferujących sprzedaż środków zastępczych. Próbowano ustalić właścicieli sklepów internetowych, zamieszczających oferty środków zastępczych na serwerach firm hostingowych, jednak działania takie były nieskuteczne. PPIS nie miał możliwości technicznych dla ustalenia firm będących właścicielami stron internetowych, sprzedających tzw. dopalacze za pomocą internetu. Sprzedawcy tacy rozprowadzali bowiem te produkty za pomocą serwerów zlokalizowanych poza granicami Polski. Monitorowanie przez PPIS takich działań nie było możliwe, a w świetle kpa inspektor sanitarny nie miał możliwości wszczęcia postępowania bez ustalenia jego strony. Jedynie dwa sklepy internetowe z adresami łódzkimi, które oferowały tzw. dopalacze, zostały zlikwidowane na skutek działań Stacji podjętych w październiku 2010 r.

Działania Stacji prowadzone w celu monitorowania i identyfikowania punktów sprzedaży środków zastępczych miały charakter ciągły i polegały na:

- kontrolowaniu (o każdej porze dnia i nocy) sklepów wytypowanych operacyjnie przez Policję. Niejednokrotnie, zwłaszcza w 2016 r., pracownicy Stacji przeprowadzali w wytypowanym przez Policję sklepie kontrole kilka razy w ciągu doby, ponieważ właściciele sklepów z tzw. dopalaczami lekceważyli prawo administracyjne i wydane decyzje zakazujące wprowadzania do obrotu środków zastępczych, zrywali plomby i otwierali sklepy, mimo zakazu prowadzenia w nich działalności. Pod tym samym adresem otwierano kilka spółek lub wprowadzano do obrotu ten sam towar, ale o zmienionej nazwie,
- przeprowadzaniu kontroli interwencyjnych z uwagi na telefoniczne powiadomienia przez Policję lub przez mieszkańców z okolic sklepu z tzw. dopalaczami,
- prowadzeniu przez pracowników Stacji kontroli objazdowych miasta (systematycznych bądź akcyjnych), ze szczególnych uwzględnieniem działających sklepów.

Do przeprowadzenia kontroli jednego sklepu wysyłano dwóch pracowników Stacji, angażowano transport, materiały biurowe (papier, drukarki, tonery) oraz worki i taśmy do zapakowania zabezpieczonych tzw. dopalaczy i zaplombowania sklepu.

Działania takie – w ocenie PPIS – były mało skuteczne, ponieważ:

- prowadzący sprzedaż tzw. dopalaczy lekceważyli prawo administracyjne i wydane na jego podstawie decyzje zakazujące wprowadzanie do obrotu środków zastępczych,
- ścigalność przez urzędy skarbowe kar pieniężnych nakładanych na handlarzy tzw. dopalaczami była bardzo niewielka,
- prokuratury nie podejmowały działań w związku z doniesieniami składanymi przez PPIS na sprzedających tzw. dopalacze.

(dowód: akta kontroli str. 253-256 i 258-271)

2.7. Stacja od 2014 r. prowadziła ewidencję zatruczeń tzw. dopalaczami. Dane w tym zakresie PSSE uzyskiwała od Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi (IMP) oraz Ośrodka Pediatrycznego im. M. Konopnickiej (OP), wchodzącego w skład Centralnego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi.

Wg tej ewidencji - na terenie podległym PPIS (Miasto Łódź oraz powiat łódzki wschodni) zatruciu środkami zastępczymi uległo:

- w 2014 r. - 546 osób, z czego 511 osób przyjętych było do IMP, a 35 do OP,
- w 2015 r. - 919 osób, w tym 818 osób przyjęto do IMP, a 101 do OP,
- w I półroczu 2016 r. - 611 osób, w tym 551 przyjęto do IMP, a 60 do OP.

Dane powyższe Stacja wykazała również w sprawozdaniach przekazanych do jednostki nadrzędnej, tj. do WSSE.

(dowód: akta kontroli str. 448- 497)

Dane te różniły się od danych w tym zakresie, uzyskanych przez kontrolę NIK od ww. jednostek medycznych. Wg informacji z IMP – placówka ta w 2014 r. hospitalizowała 493 osoby z rozpoznaniem zatrucia tzw. dopalaczami (mniej o 17 osób niż wynikało z ewidencji Stacji), w 2015 r. – 759 takich osób (mniej o 59 osób), a w I półroczu 2016r. – 478 osób (mniej o 73 osoby). Natomiast z informacji z Centralnego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi wynikało, że OP udzielił następujących ilości interwencji medycznych związanych z podejrzeniem takiego zatrucia lub konkretnymi przypadkami zatruc takimi produktami, które wystąpiły na terenie Łodzi: w 2014 r. – 38 (więcej o 3 osoby niż wg ewidencji Stacji); w 2015 r. – 117 (więcej o 16 osób), w I półroczu 2016 r. – 59 (mniej o 1 osobę).

(dowód: akta kontroli str. 448, 498 – 501)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że różnice pomiędzy danymi PSSE a IMP wynikają z tego, że Stacja zbierała dobowe informacje o liczbie osób przyjętych na Oddział z podejrzeniem o zatrucie środkami zastępczymi, a w informacji dla kontroli IMP podał liczbę pacjentów z rozpoznaniem zatrucia substancjami psychoaktywnymi, czyli przypadki potwierdzone (liczba podejrzanych o zatrucie środkami zastępczymi nie równa się liczbie pacjentów z rozpoznaniem zatruciem takimi środkami). Z wyjaśnienia tego wynikało ponadto, że różnica pomiędzy danymi Stacji o liczbie zatruc tzw. dopalaczami uzyskanymi od OP im. M. Konopnickiej, a takimi danymi otrzymanymi przez kontrolę NIK, w przypadku zaniżonych danych Stacji, wynikała z tego, że nie wszystkie przypadki podejrzeń zatruc zostały zgłoszone przez OP do PSSE w raportach dobowych.

(dowód: akta kontroli str. 520-521)

Dane w przedmiotowym zakresie ujęte w ewidencji prowadzonej przez Stację różniły się również od danych dotyczących liczby hospitalizacji z powodu rozpoznania: ICD-1- T40.6 *Inne nieokreślone narkotyki*, dotyczącego pacjentów z Łodzi oraz z powiatu łódzkiego wschodniego, uzyskanych przez kontrolera NIK od Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Łodzi. Zgodnie z tą informacją takich interwencji medycznych z ww. terenu było: w 2014 r. – 359 (mniej o 187 niż wg danych zaewidencjonowanych przez Stację), w 2015 r. – 536 (mniej o 383), a w I półroczu 2016 r. – 298 (mniej o 313).

(dowód: akta kontroli str.448, 502 – 503)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że nie zna przyczyny wystąpienia ww. różnic.

(dowód: akta kontroli str. 520- 521)

PWIS w dniu 3 grudnia 2013 r. pisemnie wystąpił do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych z terenu województwa łódzkiego z prośbą o przekazywanie informacji o liczbie zatruc spowodowanych środkami zastępczymi (tzw. dopalaczami). Z pisma tego wynikało ponadto, że obowiązek informowania o zatruciach nałożony został przez Ministerstwo Zdrowia, a informacje w tym zakresie państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni powinni uzyskiwać od jednostek medycznych prowadzących leczenie zamknięte, funkcjonujących na terenie podległym ppis.

(dowód: akta kontroli str. 504)

W związku z ww. pismem PPIS wystąpił do pięciu następujących placówek medycznych o przekazywanie informacji o liczbie zatruc tzw. dopalaczami:

- w dniu 4 grudnia 2013 r. do Instytutu Medycyny Pracy i Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego im. M. Konopnickiej w Łodzi,
- w dniu 19 lutego 2014 r. – do Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi,

- w dniu 22 maja 2014 r. – do Specjalistycznego Psychiatrycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Łodzi (Szpitala im. J. Babińskiego) oraz Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego im. Wojskowej Akademii Medycznej w Łodzi (Centralnego Szpitala Weteranów).

(dowód: akta kontroli str. 505-515)

Z informacji przekazanej w trakcie niniejszej kontroli NIK przez zastępcę dyrektora Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. M. Kopernika w Łodzi wynikało, że również ta placówka medyczna udzielała w latach 2010-2016 (I półrocze) interwencji medycznych pacjentom z podejrzeniem zatrucia tzw. dopalaczami lub konkretnymi przypadkami zatruc. W 2014 r. takich interwencji było 29, w 2015 r. – 31, a w I połowie 2016r. – 11.

(dowód: akta kontroli str. 516–519)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że Stacja w 2013 i 2014 r. rozesłała zawiadomienia o potrzebie przesyłania danych o zatruciach substancjami psychoaktywnymi do jednostek leczniczych, które w owym czasie mogły być właściwymi dla przyjęć pacjentów z takimi zatruciami. Nie wysłano takich zawiadomień do szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR), ponieważ jednostki te udzielają pierwszej pomocy medycznej, a po jej udzieleniu przewożą chorych do jednostek specjalistycznych. W trakcie kontroli NIK, PPIS wysłał dodatkowe zawiadomienia do Miejskiego Centrum Medycznego im. Dr. Karola Jonschera w Łodzi oraz WSS im. M. Kopernika o potrzebie przesyłania danych o zatruciach substancjami psychoaktywnymi.

(dowód: akta kontroli str. 520 – 521)

2.8. W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK, PPIS wystosował 5 zawiadomień do organów ścigania w związku z ujawnionymi przypadkami wprowadzania do obrotu środków zastępczych: w 2015 r. – 3 zawiadomienia do prokuratury, a w I półroczu 2016r. – 1 zawiadomienie do prokuratury i 1 wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie wykroczenia. Zawiadomienie z dnia 12 lutego 2015 r. dotyczyło czynów, o których mowa w art. 160 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁹. Zawiadomienie z 5 maja 2015 r. dotyczyło czynów, o których mowa w art. 225 § 2 k.k., a zawiadomienia z dnia 29 czerwca 2015 r. – czynów wymienionych w art. 272 tej ustawy. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie wykroczenia z dnia 23 lutego 2016 r. dotyczył czynów, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o PIS, a zawiadomienie z 25 lutego 2016 r. – czynów stypizowanych w art. 165 § 1 pkt 2 k.k.

W związku z zawiadomieniem z dnia 5 maja 2015 r. prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania, a w przypadku zawiadomienia z 12 lutego 2015 r. – umorzyła prowadzone postępowania z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. W trakcie niniejszej kontroli NIK prowadzone było przez prokuraturę śledztwo wszczęte w związku z zawiadomieniem skierowanym przez Stację w dniu 25 lutego 2016 r. oraz w toku było postępowanie o wykroczenie prowadzone w związku z wnioskiem Stacji z dnia 23 lutego 2016 r. Jednocześnie Stacja nie posiadała danych o działaniach prokuratury związanych z zawiadomieniem wystosowanym przez Stację w dniu 29 czerwca 2015 r., mimo pisma monitującego wysłanego przez PSSE do prokuratury w dniu 7 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 522 – 529)

2.9. W okresie objętym kontrolą NIK, do PSSE wpłynęło 90 zawiadomień o ujawnieniu środków zastępczych, które skierowane zostały przez prokuraturę (83 zawiadomienia) i Policję (7 zawiadomień). Stacja odesłała do nadawców 47 z tych zawiadomień, ponieważ:

¹⁹ Dz. U. z 2016r., poz. 113/, zw. dalej „k.k.”

- w przypadku 40 z nich brak było wystarczających dowodów na potwierdzenie wprowadzania do obrotu środków zastępczych,
- w przypadku 4 zawiadomień brak było możliwości ustalenia strony ewentualnego postępowania administracyjnego,
- w przypadku 2 kolejnych zawiadomień – dotyczyły one stron niemieszkających na terenie działania PPIS,
- w przypadku 1 zawiadomienia - nie wskazano w nim, że specyfiki będące przedmiotem opinii kryminalistycznej stanowiły środki zastępcze.

Pozostałe 43 zawiadomienia nie skutkowały przeprowadzeniem przez PSSE kontroli dotyczących wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Zostały one włączone do materiałów dowodowych postępowań już prowadzonych przez PPIS lub wszczynanych w sprawie zniszczenia ujawnionych środków zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 530-548)

2.10. PPIS w latach 2010-2016 prowadził politykę profilaktyczną i informacyjną mającą na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie niebezpieczeństwa związanego z zażywaniem środków zastępczych. Realizowane były: programy edukacyjne, kampanie, akcje prozdrowotne, projekty, ekspozycje wizualne, rozdawnictwo materiałów oświatowo-zdrowotnych, szkolenia, narady, umieszczanie informacji na stronie internetowej Stacji, wizytacje, punkty informacyjno-edukacyjne, wykłady, prelekcje, badania ankietowe, debaty, wywiady w mediach. Działania te były kierowane do dzieci i młodzieży, rodziców, nauczycieli oraz społeczności lokalnej. Objęto nimi około 37.650 osób. W ramach realizacji tych działań współpracowano z: Urzędem Miasta Łodzi, KMP, Łódzkim Kuratorium Oświatowym, Młodzieżową Radą Miasta Łodzi, Strażą Miejską w Łodzi, Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Łodzi, Uniwersytetem Medycznym w Łodzi, Poradnią Profilaktyki, Leczenia i Terapii Uzależnień, Szpitalami w Łodzi, Domem Samotnej Matki w Łodzi, Gminną Przychodnią Zdrowia w Rzgowie, Starostwem Powiatowym w Łodzi, Komendą Powiatową w Koluszkach, Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Koluszkach, Domem Kultury w Koluszkach, targowiskami handlowymi w Łodzi, Centrum Handlowym „POLROS” w Rzgowie, placówkami służby zdrowia, dyrekcjami przedszkoli i szkół, placówkami organizującymi pólkolonie letnie i zimowe, Towarzystwem Przyjaciół Dzieci, zakładami pracy, salonami kosmetycznymi i fryzjerskimi, biurami turystycznymi w Łodzi oraz lokalnymi mediami.

GIS oraz PWIS, w wytycznych do planowania i działania zalecał podejmowanie takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 175 – 237)

W związku z taką działalnością Stacja w latach 2011-2016 (I półrocze) poniosła koszty w łącznej kwocie 69.885,02 zł. Koszty te w poszczególnych latach ww. okresu w stosunku do kosztów łącznych dotyczących tzw. dopalaczy (nadzór + polityka informacyjna i profilaktyka z tego zakresu) wynosiły odpowiednio: w 2011 r. – 11,45%; w 2012 r. – 11,76%; w 2013r. – 9,85%; w 2014 r. – 12,35%; w 2015 r. – 13,1%; w I półroczu 2016r. – 27,53%.

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

Miasto Łódź w latach objętych kontrolą NIK prowadziło stałe działania profilaktyczne i informacyjne skierowane do dzieci i młodzieży, realizowane w ramach Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Pojawienie się zjawiska tzw. dopalaczy spowodowało, że od 2010 r. problem ten został włączony do działań profilaktycznych Urzędu Miasta Łodzi, zarówno w zakresie profilaktyki uniwersalnej, selektywnej, jak i wskazującej. Ponadto Miasto realizowało szereg akcji i kampanii informacyjno-edukacyjnych, także we współpracy z innymi instytucjami.

(dowód: akta kontroli str. 276–439)

Starostwo powiatu łódzkiego-wschodniego w ramach działań profilaktycznych i informacyjnych w zakresie walki z tzw. dopalaczami w latach 2010-2016 (I półrocze) objęło patronatem następujące akcje organizowane na terenie ww. Powiatu:

- imprezę „Noc profilaktyki”, zorganizowaną w ramach Ogólnopolskiej Akcji „Profilaktyka a Ty” (PaT) – 22 czerwca 2013 r.,
- Powiatowy Konkurs Plastyczny „Policja w Akcji Przeciwko Dopalcaczom”, zorganizowany w 2015 r. przez Komendę Powiatową Policji powiatu łódzkiego wschodniego w Koluszkach we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Kultury w Tuszynie.

Ponadto w dniu 21 października 2015 r. Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej tego Starostwa wziął udział w debacie społecznej propagującej życie bez tzw. dopalaczy, która miała miejsce w Miejskim Ośrodku Kultury w Koluszkach.

(dowód: akta kontroli str. 440-447)

2.11. W ocenie PPIS - posiadane uprawnienia nie były wystarczające dla realizacji zadań w zakresie nadzoru nad zakazem wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Polski środków zastępczych, głównie z następujących przyczyn:

- obrotem tzw. dopalaczami zajmowali się ludzie łamiący nie tylko przepisy sanitarne, ale i przepisy finansowe (skarbowe, podatkowe), o działalności gospodarczej, i dlatego przepisy prawa administracyjnego nie były skuteczne,
- postępowanie administracyjne jest procedurą sformalizowaną, długotrwałą, umożliwiającą przedsiębiorcy, wprowadzającemu do obrotu środki zastępcze, zakończenie tej działalności pod jedną firmą i jej rozpoczęcie pod następną,
- również przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej powodowały wydłużenie postępowań,
- przepis zwalniający organ z obowiązku zawiadamiania o kontroli, tj. art. 79 ust. 2 pkt 4a ww. ustawy, obowiązywał dopiero od 1 lipca 2015 r.,
- w obowiązującym stanie prawnym brak było przeszkód, aby siedziba spółki z o.o. i miejsce prowadzenia działalności znajdowały się np. w lokalu mieszkalnym, i aby pod tym samym adresem działało kilku przedsiębiorców,
- kapitał zakładowy spółki z o.o. to zaledwie 5.000 zł (art. 154 §1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks Spółek Handlowych²⁰, podczas gdy minimalna wysokość kary pieniężnej przewidzianej przepisami art. 52a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii to 20.000 zł. PPIS, jako wierzyciel administracyjnej kary pieniężnej, nie ma uprawnień do ustalania majątku ani źródła dochodów strony,
- uznanie wprowadzania do obrotu środków zastępczych wyłącznie za delikt administracyjny uniemożliwiało podejmowanie czynności dotyczących np. przeszukania miejsca lub osoby, mającego na celu ujawnienie faktu prowadzenia tej działalności,
- brak penalizacji posiadania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych oraz uznania wprowadzania do obrotu lub produkcji tych produktów za przestępstwo, powoduje małą skuteczność i brak efektów działań, pomimo zaangażowania pracowników Stacji na rzecz walki z tzw. dopalaczami,
- gdyby do walki z środkami zastępczymi miało zastosowanie prawo karne, nie trzeba by uciekać się do takich sposobów jak pozwy przeciwko właścicielom kamienic lub rozkopywanie chodników przed wejściem do sklepów z tzw. dopalaczami. Sklepy takie przez swoje sąsiedztwo obniżyły wartość sąsiednich miejskich nieruchomości i Miasto Łódź wykorzystало tzw. zasadę immisji i skierowało pozwy do sądu przeciwko osobom wynajmującym lokale na

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

sklepy z tzw. dopalaczami stwarzającymi niebezpieczeństwo i zanieczyszczenie okolicy.

(dowód: akta kontroli str. 253-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Postępowania administracyjne dotyczące 4 spraw objętych szczegółową kontrolą NIK (12% z 34 spraw prowadzonych w okresie objętym tą kontrolą), przeprowadzone zostały przez PPIS z naruszeniem przepisów prawa zawartych w art. 27c ust. 1, 3 i 6 ustawy o PIS. Dotyczyło to:

a) niewydania decyzji na podstawie art. 27c ust. 1 i ust. 3 pkt 1 i 2 w przypadku dwóch kontroli przeprowadzonych w ramach pierwszej badanej sprawy i wydania takiej decyzji po trzeciej kontroli z tej sprawy, niezawierającej jednak rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 27c ust. 3 pkt 1, dotyczącego zatrzymania produktów stwierdzonych w trakcie tej kontroli.

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że po dwóch pierwszych kontrolach firma prowadząca skontrolowany sklep złożyła sprzeciwy, które zostały przez PPIS odrzucone. W związku z tym firma złożyła zażalenia na takie rozpatrzenie sprzeciwów, a PWIS postanowieniami stwierdził niedopuszczalność tych zażaleń. W związku z upływem czasu niezbędnego na rozpatrzenie ww. sprzeciwów i zażaleń, nie był jasny stan faktyczny, w oparciu o który można było wydać decyzje na podstawie art. 27c ust. 1 i 3 ustawy o PIS. Stan faktyczny Stacja ustaliła przeprowadzając trzecią kontrolę, po której wydano decyzję nakazującą wycofanie z obrotu zabezpieczonych produktów na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa (nie dłuższy niż 18 miesięcy) oraz zaprzestanie prowadzenia działalności w pomieszczeniach sklepu na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. W sentencji tej decyzji nie zawarto zapisu o zatrzymaniu produktów, jednak w jej uzasadnieniu wskazano podstawę prawną, z której wynikała czynność PPIS, polegająca na zatrzymaniu produktów na podstawie art. 27c ust. 3 pkt 1 ustawy o PIS.

(dowód: akta kontroli str. 688-696, 844, 847)

NIK wskazuje, że PPIS po dwu pierwszych kontrolach winien wydać decyzje na podstawie art. 27c ust. 1 i 3 pkt. 1 i 2 ustawy o PIS. Wydane postanowienia dotyczące zabezpieczenia produktów stwierdzonych w trakcie tych kontroli (na podstawie art. 123 § 1 kpa, art. 29 ustawy o PIS i art. 84c ust. 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) w żadnym stopniu nie zastąpiły tych decyzji. Natomiast decyzja taka po trzeciej kontroli winna zawierać również rozstrzygnięcie w przedmiocie zatrzymania produktów, których wprowadzanie do obrotu zostało stwierdzone w trakcie tej kontroli.

b) wydania (na podstawie m.in. art. 27c ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o PIS) decyzji Nr 40/13 z 4.10.2013 r., po kontroli przeprowadzonej w ramach drugiej badanej sprawy, niezawierającej rozstrzygnięć, o których mowa w art. 27c ust. 1 i 3 ustawy o PIS, którą PPIS nakazał „zamknąć skontrolowany sklep”.

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że decyzja nr 40/13 została uchylona mocą decyzji PWIS z dnia 21 listopada 2013 r.²¹ W trakcie ponownego rozpatrywania sprawy Stacja otrzymała informację od właściciela posesji, w której zlokalizowany był skontrolowany sklep, iż nastąpiło wypowiedzenie umowy najmu lokalu sklepowego. Okoliczność ta spowodowała umorzenie postępowania decyzją PPIS

²¹ i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia z uwagi na uchybienia pod względem prawnym, polegające m.in. na niewydaniu wcześniej decyzji w sprawie wstrzymania wprowadzania do obrotu lub nakazania wycofania z obrotu produktów podejrzanych o stwarzanie zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, stwierdzonych podczas tej kontroli, na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy - dopisek kontrolującej.

z 23 grudnia 2013 r. w oparciu o art. 105 kpa. Odnosnie specyfików zakwestionowanych podczas kontroli wydano postanowienie o ich zabezpieczeniu. Było to spowodowane koniecznością zbadania ich szkodliwości.

(dowód: akta kontroli str. 724-730, 844, 847, 851-853)

W ocenie NIK, przedstawione w ww. wyjaśnieniu okoliczności nie stanowią przyczyn niezamieszczenia w ww. decyzji rozstrzygnięć wynikających z art. 27c ust. 1 i 3 ustawy o PIS. Również w tym przypadku postanowienie o zabezpieczeniu produktów pobranych w trakcie tej kontroli (wydane po jej zakończeniu) nie zastępowało decyzji zawierającej/ych elementy określone ww. przepisem prawa. Niezasadnym było również zamieszczenie w przedmiotowej decyzji zapisu nakazującego „zamknięcie sklepu” podejrzanego o wprowadzenie do obrotu środków zastępczych, ponieważ nakaz taki nie wynikał z żadnego przepisu ustawy o PIS.

c) wydania przez PPIS, po kontrolach przeprowadzonych w dniu 15 maja 2014 r. oraz 6 czerwca 2014 r. w ramach trzeciej badanej sprawy, decyzji nakazujących wycofanie z obrotu środków pobranych w trakcie tych kontroli, na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań ich bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi, niezawierających jednak rozstrzygnięć wynikających z art. 27c ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy o PIS, o zatrzymaniu produktów obecnych w skontrolowanym sklepie oraz o nakazaniu zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach służących wprowadzaniu tych produktów do obrotu, na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłuższy niż 3 miesiące.

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że w dniach ww. kontroli wydano postanowienia w tym przedmiocie. Stan faktyczny uzasadniał zastosowanie art. 27c ust. 1 ustawy o PIS z uwagi na fakt, iż produkty stwarzały zagrożenie dla życia i zdrowia wedle uzasadnionych podejrzeń. Natomiast art. 29 cytowanej ustawy dotyczy sytuacji „zabezpieczenia”, zatem objęcia pełnej kontroli dotyczącej produktu, a nie jedynie jego zatrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 767-778, 844, 847)

NIK wskazuje, że argumenty podniesione w ww. wyjaśnieniu nie mogą stanowić przyczyny niewydania decyzji, o których mowa w art. 27c ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o PIS. Ponadto stwierdzenie, że wydane postanowienia w sprawie zabezpieczenia produktów pobranych w trakcie tych kontroli dawały możliwość objęcia ich pełną kontrolą jest błędne, ponieważ bez wydania decyzji na podstawie art. 27c ust. 3 pkt. 1, brak było podstawy prawnej do zatrzymania tych produktów.

d) wydania - po uzyskaniu wyników badań laboratoryjnych produktów pobranych w trakcie kontroli przeprowadzonych w ramach trzech spraw objętych szczegółową kontrolą NIK²² - decyzji Nr 17/14 z 19 maja 2014 r., Nr 6 z 17 marca 2014 r. i Nr 52/14 z 3 listopada 2014 r.²³, którymi PPIS nakazał zniszczenie środków zastępczych pobranych podczas tych kontroli, na koszt podmiotów gospodarczych prowadzących skontrolowane sklepy. Decyzje te nie zawierały bowiem rozstrzygnięć, o których mowa w ww. przepisie prawa, dotyczących zakazania wprowadzania do obrotu takich produktów, a także nakazania wycofania ich z obrotu.

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że sentencje ww. decyzji zawierały nakaz zniszczenia specyfików, co do których były już wydane akty administracyjne dotyczące nakazów wycofania i zatrzymania. Art. 27c ust. 6 przewiduje kolejne etapy postępowania w przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Zniszczenie jest końcowym etapem procesu decyzyjnego

²² W przypadku czwartej badanej sprawy brak było ostatecznych wyników badań produktów pobranych w trakcie kontroli.

²³ M.in. na podstawie art. 27c ust. 6 ustawy o pis.

w sytuacji, jeżeli uprzednio zobligowano stronę mocą decyzji administracyjnej do zakazu wprowadzania do obrotu oraz wycofania z obrotu. W ocenie organu wydanie decyzji uprzednich dotyczących nakazów i zakazów powoduje, iż ich powtórzenie byłoby powieleniem rozstrzygnięć zawartych w już wydanych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 688-845 i 848)

NIK wskazuje, że wydanie na podstawie art. 27c ust. 1 ustawy o PIS decyzji nakazujących wstrzymanie wprowadzania do obrotu produktów pobranych w trakcie kontroli z zakresu nadzoru nad tzw. dopalaczami oraz wydanie na podstawie art. 27c ust. 3 decyzji w sprawie zatrzymania tych produktów dotyczy nakazów czasowych i produktów, co do których zachodzi podejrzenie, że stanowią środki zastępcze. Natomiast decyzje wydane na podstawie art. 27c ust. 6 ustawy o PIS w zakresie zakazania wprowadzania do obrotu takich produktów, a także nakazania wycofania ich z obrotu winny być wydawane w sytuacji, gdy po badaniach wiadomo już, że zatrzymane produkty stanowią tzw. dopalacze. Wydanie decyzji na podstawie art. 27c ust. 1 i 3 nie daje więc podstawy do niewydania decyzji na podstawie art. 27c ust. 6.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uwagi NIK dotyczą niezlecenia dotychczas przez PSSE kolejnych badań 457 opakowań produktów zabezpieczonych w 2013 r. z podejrzeniem, że są to środki zastępcze, podczas gdy dwukrotne ich badania laboratoryjne z 2013 r. wykazały, że nie były to tzw. dopalacze. Skutkowało to celowym niedokonaniem ich zwrotu przez PSSE, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień PPIS – jest wysoce prawdopodobne, że są to jednak produkty zawierające substancje psychoaktywne. Jednak – zdaniem NIK – czekanie prawie trzy lata z podjęciem decyzji o zleceniu kolejnych badań tych produktów jest okresem zdecydowanie za długim.

(dowód: akta kontroli str. 553-664 i 683-685)

2. Stacja do czasu kontroli NIK nie dokonała zniszczenia tzw. dopalaczy zabezpieczonych w trakcie kontroli przeprowadzonych w latach 2012-2016 (I półrocze), mimo że PPIS w ww. okresie wydał 31 decyzji nakazujących ich zniszczenie.

(dowód: akta kontroli str. 553-651, 844, 846)

Ocena częściowa

Zagadnienia dotyczące środków zastępczych od 2012 r., zgodnie z wytycznymi GIS i PWIS, były uwzględniane w głównych kierunkach działań Stacji, ujętych w Planach zasadniczych przedsięwzięć. PSSE dysponowała również zasobami rzeczowymi niezbędnymi do realizacji zadań z ww. zakresu. Prowadzone kontrole sanitarne doprowadzały do likwidacji sklepów wprowadzających do obrotu środki zastępcze. Jednak postępowania administracyjne, o których mowa w art. 27 ust. 1, 3 i 6 ustawy o PIS prowadzone były przez Stację z naruszeniem ww. przepisów. Na etapie pobrania produktów w trakcie kontroli, przed ich zbadaniem, przeważnie nie wydawano decyzji administracyjnych w pełnym zakresie, wynikającym z ww. art. 27c ust. 1 i 3 pkt. 1 i 2 ustawy o PIS, zastępując np. decyzję, która powinna zostać wydana na podstawie art. 27c ust. 3 pkt. 1 ww. ustawy, postanowieniem w sprawie zabezpieczenia lub zarządzeniem zabezpieczenia. Nie wydawano również w pełnym zakresie decyzji, o których mowa w art. 27c ust. 6 ustawy o PIS, ponieważ uważano, że niezamieszczanie w takich decyzjach zapisów dotyczących zakazu wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy oraz dotyczących nakazania wycofania ich z obrotu, jest rekompensowane decyzjami wydanymi na podstawie art. 27c ust. 1. W ocenie NIK przez zbyt długi okres czasu (3 lata) przetrzymywano w PSSE 457 opakowań produktów pobranych w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2013 r., które – wg dotychczasowych dwukrotnych badań – nie okazały się środkami zastępczymi. Ponadto nie dokonano zniszczenia tzw. dopalaczy zabezpieczonych w trakcie

kontroli przeprowadzonych w latach 2012-2016 (I półrocze), objętych decyzjami PPIS nakazującymi ich zniszczenie.

3. Ocena współpracy z innymi podmiotami w przedmiocie ograniczania rynku środków zastępczych

Opis stanu faktycznego

3.1. W toku wszystkich 87 kontroli przeprowadzonych w sklepach podejrzanych o wprowadzanie tzw. dopalaczy do obrotu, PPIS - w ramach współpracy określonej Porozumieniem - uzyskała asysty funkcjonariuszy KMP, polegając na zapewnieniu bezpieczeństwa pracownikom PSSE w trakcie kontroli i po zakończonych czynnościach kontrolnych, jak również niedopuszczaniu osób trzecich do miejsca kontroli, oraz asysty podczas transportu zabezpieczonych produktów do miejsca ich przechowywania wyznaczonego w siedzibie Stacji²⁴.

W ramach Porozumienia, PPIS przekazała do prokuratury 2 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu sprzedaży produktów lub substancji mogących mieć działanie odurzające lub psychotropowe, w tym oferowanych za pośrednictwem stron internetowych lub adresów poczty elektronicznej (§ 3 ust. 8 Porozumienia). PPIS uzyskała również 38 zawiadomień od Służby Celnej o wynikach badań wskazujących na zabezpieczenie materiałów stanowiących środki zastępcze (§ 4 ust. 3 Porozumienia).

Mimo przeprowadzenia 75 kontroli, w trakcie których zabezpieczono produkty będące środkami zastępczymi - PSSE w ramach Porozumienia (§ 3 ust. 7) skierowała do KMP tylko 16 informacji o decyzjach nakazujących zaprzestanie prowadzenia działalności w pomieszczeniach służących wprowadzaniu do obrotu tych produktów.

Stacja nie podejmowała natomiast działań wynikających z przedmiotowego Porozumienia, dotyczących:

- zawiadamiania KMP o wynikach kontroli w zakresie tzw. dopalaczy (na podstawie § 3 ust. 3 Porozumienia), ponieważ funkcjonariusze Policji asystowali w trakcie każdej kontroli i znali ich wyniki,
- przekazywania do GIS odpisów zawiadomień o wynikach takich kontroli (również na podstawie § 3 ust. 3 Porozumienia), a zawiadomienia o wynikach takich kontroli przesyłano zbiorczo do WSSE w comiesięcznych sprawozdaniach,
- przekazywania do KMP środków odurzających/substancji psychotropowych zatrzymanych podczas kontroli w miejscach wprowadzania do obrotu środków zastępczych (§ 3 ust. 5),
- przekazywania do Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego produktów leczniczych również zatrzymanych podczas takich kontroli (§ 3 ust. 5),
- zawiadamiania KMP o uzasadnionym podejrzeniu sprzedaży produktów lub substancji mogących mieć działanie odurzające lub psychotropowe, w tym oferowanych za pośrednictwem stron internetowych lub adresów poczty elektronicznej (§ 3 ust. 3),
- zawiadamiania KMP (na podstawie § 3 ust. 1 Porozumienia) o potrzebie kontroli w przedmiocie środków zastępczych (zawiadomienia takie w 84 przypadkach skierowane zostały do Stacji przez KMP, a w pozostałych 3 – przez PWIS).

Postanowienia Porozumienia nie było realizowane przez Stację w odniesieniu do Komendanta Powiatowego Policji Powiatu Łódzkiego Wschodniego.

(dowód: akta kontroli str. 17-21 i 549-550)

PPIS Urszula Jędrzejczyk wyjaśniła, że każdorazowo osobiście informowała KMP o wynikach przeprowadzonych kontroli, a decyzje wydane w wyniku tych kontroli

²⁴ Dot. 75 asyst. Podczas 11 kontroli nie stwierdzono w sklepach tzw. dopalaczy, a w trakcie 1 kontroli środki zastępcze zabezpieczyła Policja.

były przekazywane przez pracownika Stacji lub za pośrednictwem faksu. Dodała też, że przestrzegane były zapisy Porozumienia dotyczące:

- przekazywania do GIS odpisów zawiadomień o wynikach kontroli w zakresie tzw. dopalaczy, ponieważ – zgodnie z procedurą wprowadzoną przez PWIS – informacje takie kierowane były do GIS za pośrednictwem PWIS w zbiorczych miesięcznych sprawozdaniach,
- przekazywania środków odurzających /substancji psychotropowych zatrzymanych podczas kontroli w miejscach wprowadzania do obrotu środków zastępczych prokuraturze tj. organowi właściwemu do wszczęcia i prowadzenia postępowań karnych.

Z wyjaśnienia tego wynikało ponadto, że nierealizowanie pozostałych zapisów Porozumienia powodowane było brakiem potrzeby prowadzenia takich działań, a w przypadku niezawiadamiania KMP o konieczności kontroli w przedmiocie środków zastępczych – z nieposiadania przez Stację narzędzi (takich jakie posiada Policja) umożliwiających ustalenie celowości przeprowadzenia takich kontroli.

PPIS wyjaśniła również, że Porozumienie w odniesieniu do Komendanta Powiatowego Policji Powiatu Łódzkiego-Wschodniego będzie realizowane, jeżeli PPIS będzie miał uzasadnione podejrzenie, że na tym terenie wprowadzane są do obrotu środki zastępcze

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

3.2. PPIS uczestniczył w wymianie informacji istotnych dla skutecznego przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych (w zakresie wskazanym w § 5 ust. 1 Porozumienia) poprzez:

- uzyskiwanie od KMP informacji o sklepach podejrzanych o sprzedawanie tzw. dopalaczy,
- uzyskiwanie takich informacji przez Stację z innych źródeł niż Policja (np. inne psse, urzędy celne, przekazy medialne), dotyczących zlokalizowanych i skontrolowanych już wcześniej obiektów,
- przekazywanie informacji o prowadzeniu sprzedaży tzw. dopalaczy w Łodzi przez firmy zarejestrowane w innych miastach do powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych zlokalizowanych w tych miastach,
- informowanie na prośbę KMP o wynikach badań laboratoryjnych środków zastępczych zabezpieczonych w trakcie kontroli sklepów,
- przekazywanie wyników takich badań do innych stacji, jeżeli zachodziła taka potrzeba,
- pozyskiwanie ze strony internetowej GIS informacji o formie, składzie chemicznym i nazwach produktów uznanych za środki zastępcze, oraz dotyczących nowych środków zastępczych, w przypadku których istniało ryzyko wprowadzania ich do obrotu w Polsce,
- pozyskiwanie informacji dotyczących sposobu wprowadzania do obrotu danego środka zastępczego na każdym etapie z zawiadomień od Policji, z dokumentacji prokuratorskich spraw wyłączonych z innych spraw i przekazanych PPIS do dalszego prowadzenia, spraw przesyłanych przez urzędy celne.

(dowód: akta kontroli str. 682)

W ramach współpracy określonej w Porozumieniu pracownicy Stacji uczestniczyli w szkoleniach, konferencjach i naradach dotyczących przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych, zorganizowanych przez sygnatariuszy ww. Porozumienia (§ 5 ust. 3). Dotyczyło to:

- konferencji z dnia 28 października 2016 r. pn. „Dopalacze, – dlaczego są tak niebezpieczne”, zorganizowanej m.in. przez GIS,
- debaty z 21 października 201 r. p.n. „Dopalacze Kradną Życie”, zorganizowanej z inicjatywy Komendanta Powiatowego Policji powiatu łódzkiego wschodniego,

- narad przeprowadzonych w okresie od 24 lipca 2015 r. do 17 września 2015 r. dotyczących przeprowadzenia ww. debaty,
 - szkoleń organizowanych przez WSSE dla pracowników powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (w dniach: 21 lutego 2013 r., 24 marca 2014 r. i 17 czerwca 2015 r.),
 - narad zorganizowanych przez WSSE dla pracowników powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (w dniach: 18 października 2012 r., 26 marca 2013 r., 21 lutego 2014 r., 17 czerwca 2015 r. i 29 września 2015 r.)
 - XI Wojewódzkiej Konferencji Profilaktycznej pt. „Środowisko, Rodzina, Dziecko – w aspekcie uzależnień”, zorganizowanej w dniu 27 listopada 2014 r. przez WSSE dla pracowników powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych,
- Sygnatariusze Porozumienia wymieniali informacje o przeprowadzanych przez siebie szkoleniach, naradach, debatach i konferencjach. Polegało to na wysyłaniu zaproszeń, programów szkoleniowych oraz sporządzaniu i wymianie notatek.
- (dowód: akta kontroli str. 666-668)

3.3. Stacja w okresie objętym kontrolą NIK współpracowała z:

- Urzędem Miasta Łodzi (UMŁ) poprzez uczestniczenie w kierowanym przez Sekretarza Miasta zespole „walczącym” z właścicielami sklepów z tzw. dopalaczami,
- Wydziałem Prewencji KMP, Strażą Miejską w Łodzi, Wydziałem Edukacji oraz Wydziałem Zdrowia i Spraw Społecznych UMŁ, Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Łodzi, Stowarzyszeniem MONAR, Uniwersytetem Medycznym w Łodzi w zakresie działań edukacyjno-oświatowych,
- Instytutem Medycyny Pracy w zakresie dostarczania dobowych informacji o podejrzeniach zatruciu środkami zastępczymi u pacjentów przyjętych do kliniki,
- Policją (poza działaniami określonymi Porozumieniem) w zakresie objęcia nadzorem prewencyjnym przez Policję sklepów, które wcześniej zostały skontrolowane przez Stację i wyłączone z użytkowania z uwagi na podejrzenie wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy,
- Strażą Miejską w zakresie patrolowania otoczenia zamkniętych sklepów z tzw. dopalaczami i przekazywania do Stacji informacji np. o zerwanych plombach,
- Laboratorium Kryminalistycznym, biegłymi sadowymi, Akademią Medyczną w Poznaniu, Narodowym Instytutem Leków w zakresie analizy środków zastępczych i wydawania opinii.

Podczas kontroli w zakresie wprowadzania do obrotu środków zastępczych przeprowadzający je pracownicy Stacji oraz asystujący im Policjanci nie zawsze mogli zrealizować cel takiej kontroli polegający na wyłączeniu sklepu z użytkowania. W sytuacji, gdy obecny przy takiej kontroli sprzedawca i/lub właściciel sklepu dobrowolnie nie opuścił pomieszczenia, wtedy brak było możliwości zastosowania środków przymusu.

(dowód: akta kontroli str. 551-552)

3.4. W Stacji nie stwierdzono przypadków odmowy lub trudności w zakresie współdziałania ze stronami Porozumienia.

Rozbieżności pomiędzy zapisem § 3 pkt 1 Porozumienia (dotyczące zawiadamiania przez PPIS właściwego komendanta Policji o terminie i miejscu kontroli), a faktycznymi działaniami Policji polegającymi na informowaniu Stacji o potrzebie przeprowadzenia takiej kontroli, wynikały z faktu, że PPIS nie posiadał narzędzi i możliwości dla prowadzenia identyfikacji sklepów wprowadzających do obrotu środki zastępcze. W związku z tym to głównie Policja ustalała miejsca dystrybucji tych produktów i powiadamiała Stację o potrzebie przeprowadzenia kontroli.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wg oceny PPIS – przedmiotowe Porozumienie odbiegało od realiów, ponieważ praktyka wskazywała, że powinno zostać uaktualnione m.in. o wyposażenie Policji w większe prawa w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 551-552)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że PPIS – w miarę potrzeb i możliwości realizował działania określone Porozumieniem. PPIS uczestniczył też w wymianie informacji w zakresie wskazanym w § 5 ust. 1 Porozumienia i we wspólnych szkoleniach, konferencjach i naradach, o których mowa w § 5 ust. 3. PSSE w zakresie walki z tzw. dopalaczami współpracowała również z innymi podmiotami, niż wskazane w Porozumieniu, np. Urzędem Miasta Łodzi, Strażą Miejską w Łodzi, Uniwersyteciem Medycznym w Łodzi. Współpraca ta prowadzona była m.in. w ramach działań edukacyjno –oświatowych Stacji, jak również dotyczyła nadzorowania miejsc wprowadzania do obrotu środków zastępczych, które zostały zamknięte w wyniku kontroli sanitarnych.

4. Ocena realizacji zaleceń skierowanych w wyniku sprawowanego nadzoru nad działalnością PIS w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

4.1. PPIS, na podstawie opracowywanego przez GIS programu działania PIS oraz sporządzanych na jego podstawie wytycznych PWIS do planowania i działalności inspekcji sanitarnej województwa łódzkiego i planu zasadniczych przedsięwzięć WSSE, sporządzał i realizował plan zasadniczych przedsięwzięć PSSE, w tym dotyczących nadzoru nad tzw. dopalaczami. Dodatkowo w ciągu roku GIS, za pośrednictwem PWIS, przekazywał do PPIS dodatkowe polecenia w tym zakresie, informował o swoich stanowiskach w niektórych sprawach, wydawał oceny i interpretacje przepisów prawa, wprowadzał działania mające na celu ujednolicenie działań inspekcji sanitarnej, sygnalizował potrzebę wzmocnienia działań. Zalecenia takie zostały wprowadzone przez PPIS do stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 681)

4.2. PSSE w okresie objętym kontrolą NIK została dwukrotnie skontrolowana w zakresie sprawowania nadzoru nad środkami zastępczymi. W 2014 r. kontrolę taką przeprowadzili pracownicy GIS, zaś w maju 2016 r. – pracownicy WSSE. Obie kontrole pozytywnie oceniły działalność PSSE w ww. zakresie. Nie wydawano zaleceń pokontrolnych.

W latach objętych kontrolą NIK Wojewoda Łódzki nie prowadził w stosunku do PPIS bezpośrednich działań dotyczących nadzoru nad tzw. dopalaczami.

(dowód: akta kontroli str. 669 - 679)

4.3. W okresie objętym kontrolą NIK działalność PPIS w zakresie nadzoru nad tzw. dopalaczami nie była przedmiotem skarg. W okresie tym wpłynęły natomiast do PSSE dwa wnioski związane z ww. tematyką. W dniu 9 czerwca 2015 r. Stacja telefonicznie uzyskała informację od zarządcy nieruchomości o skargach mieszkańców na działalność sklepu przy ul. Gdańskiej w Łodzi, w którym sprzedawane były środki zastępcze. PPIS w odpowiedzi poinformował składającego wniosek, że wydał zakaz prowadzenia działalności w tym lokalu.

W dniu 20 września 2015 r. do Stacji wpłynął wniosek Wspólnoty Mieszkaniowej o informację i interwencję w sprawie ww. sklepu. Stacja w dniu 4 października 2015 r. przeprowadziła kontrolę w tym sklepie i poinformowała składającego wniosek o swoich działaniach i braku możliwości zamknięcia tego sklepu z powodu prowadzenia w nim działalności przez dwie firmy, z których tylko jedna sprzedawała środki zastępcze.

(dowód: akta kontroli str. 680)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

PPIS w latach objętych kontrolą NIK wdrażał i realizował zalecenia i wytyczne jednostek nadrzędnych, dotyczące wykonywania zadań z zakresu walki z tzw. dopalaczami. Potwierdzały to m.in. kontrole przeprowadzone przez GIS i PWIS, które wykazały prawidłową realizację przez PSSE takich zadań, jak również brak skarg na działalność PSSE w ww. zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnioskuje o prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie tzw. dopalaczy zgodnie z przepisami ustawy o PIS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 15 grudnia 2016 r.

Tekst ujednolicony na podstawie uchwały (znak: KPK-KPO.443.015.2017) Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

²⁵ Dz.U. z 2015 r., poz.1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677, zw. dalej „ustawą o NIK”.