



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.04.2016

P/16/098

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	Renata Biskupska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/66/2016 z dnia 01 września 2016 r.
Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno - Epidemiologiczna w Pabianicach ¹ ul. Kilińskiego 8/12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Sumińska, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Pabianicach – Dyrektor PSSE

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, PSSE w Pabianicach w okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2016 r. podejmowała działania w obszarze ograniczenia dostępności środków zastępczych – które tylko w niektórych obszarach³ regulowane były wytycznymi i zaleceniami organów nadrzędnych. Wprowadzone procedury wewnętrzne i przyjęty system działania, jak również ograniczona liczba pracowników nie zapewniały prawidłowego wykonywania zadań z tego obszaru, w szczególności prawidłowego zabezpieczenia pobranych materiałów. Niewielkie środki w wysokości 13.850 zł otrzymywane na ten cel wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem. Realizację działań w temacie tzw. dopalaczy prowadzili odpowiednio przeszkoleni pracownicy, wspomagani obsługą prawną. Postępowania, których liczba z roku na rok rosła, były zasadnie wszczynane, prowadzone zgodnie z przyjętymi procedurami i normami prawnymi, poza jednym przypadkiem niewystawienia wymaganej decyzji administracyjnej oraz pominięciem w drugiej decyzji nakazu zaprzestania działalności. Egzekwowanie obowiązków wynikających z wydanych decyzji administracyjnych w sprawie zakazu wprowadzania do obrotu tzw. dopalaczy lub zakazu prowadzenia działalności w tym zakresie nie zawsze było skuteczne, pomimo przeprowadzania rekontroli w miejscach sprzedaży tych środków. Egzekwowanie nałożonych kar pieniężnych i zwrotów poniesionych kosztów również było nieefektywne z przyczyn niezależnych od PSSE. Monitorowanie punktów sprzedaży dopalaczy skutkowało podejmowaniem kolejnych kontroli, jednak mała liczba pracowników PSSE działających w zakresie środków zastępczych nie pozwalała na systematyczne monitorowanie stron internetowych pod kątem reklamy i ofert dotyczących dopalaczy.

Bardzo dobra współpraca PSSE z władzami samorządowymi i innymi instytucjami pozwoliła na dotarcie do szerokiego grona osób z informacją o możliwych zagrożeniach w temacie tzw. dopalaczy.

¹ Zw. dalej „PSSE” lub „Stacja”.

² 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.

³ Wytyczne w zakresie ujęcia tematu dopalaczy w planach głównych Stacji, prowadzenia profilaktyki informacyjno – edukacyjnej, instrukcji pobierania próbek i wykaz podmiotów uprawnionych do badania produktów.

Zgodnie z wytycznymi Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Łodzi⁴, Stacja przekazywała do WSSE⁵ informacje dotyczące liczby zatruc dopalaczami. Jednak dane w tym zakresie, jakie PSSE uzyskiwała od ośrodków medycznych, mogły być niewiarygodne.

Dobrze wypracowana i oparta na uregulowaniach zawartych w Porozumieniu z dnia 26 października 2010 r.⁶ współpraca pomiędzy sygnatariuszami tego Porozumienia w zakresie wymiany informacji, szkoleń i wspólnych akcji skutecznie walczyła z tzw. dopalaczami, a dobre kontakty z innymi podmiotami znacznie ułatwiały działania w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

PSSE w Pabianicach jest podmiotem leczniczym (do dnia 30 czerwca 2011 r. była publicznym zakładem opieki zdrowotnej) i jako jednostka budżetowa stanowi aparat pomocniczy Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego⁷, której organem założycielskim jest Wojewoda Łódzki⁸.

(dowód: akta kontroli str.5-9 i 15)

W okresie objętym kontrolą PSSE działała w oparciu o Statut nadany Zrządzeniem Wojewody Łódzkiego Nr 300/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r.⁹

PSSE posiada Regulamin Organizacyjny¹⁰ zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 10-29)

1. Uregulowania i przyjęte rozwiązania organizacyjne w obszarze ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu
faktycznego

1./2. Zadania z zakresu środków zastępczych uwzględniono w Regulaminie Organizacyjnym PSSE, przyjętym Zarządzeniem Dyrektora Nr 9/2010 z dnia 8 grudnia 2010 r.¹¹

W PSSE nie funkcjonowała oddzielna komórka organizacyjna realizująca tylko zadania z zakresu środków zastępczych. Zarządzeniem Dyrektora¹² z dniem 1 stycznia 2011 r. powołany został Zespół ds. działań w tym zakresie, którego zadania obejmowały prowadzenie działań kontrolnych oraz wydawanie postanowień administracyjnych wobec podmiotów, co do których istniało uzasadnione podejrzenie, iż zajmują się one wytwarzaniem lub wprowadzaniem do obrotu środków zastępczych. Zespół składał się z kilku pracowników (od 3 do 6 – obecnie 5), których zaangażowanie w tematykę środków zastępczych wynosiło od 5 do 25% nominalnego wymiaru czasu pracy. Poza ww. Zespołem zagadnieniami tymi zajmował się jeden z pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy i jeden w wymiarze ½ etatu. Ponadto kolejnych trzech pracowników powierzono

⁴ Zw. dalej „PWIS”.

⁵ Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi, zw. dalej „WSSE”.

⁶ Porozumienie zawarte pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem służby Celnej, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym w współpracy w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu na terytorium RP środków zastępczych, zw. dalej „Porozumieniem z dnia 26 października 2010 r.”

⁷ Zw. dalej „PPIS”.

⁸ Wpisana do Rejestru Zakładów Opieki Zdrowotnej prowadzonego przez Wojewodę Łódzkiego pod Nr. 10-01656, do Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej pod Nr REGON 471570280 i zarejestrowana w US pod Nr NIP 731-17-08-957.

⁹ Dwie kolejne zmiany: Zarządzenie Nr 405/2010 z 24.12.2010 r. i Nr 108/2012 z 08.05.2012 r.

¹⁰ Wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora PSSE w Pabianicach Nr 7/09 z dnia 03.12.2009r ze zm.

¹¹ Wprowadzając w zadaniach osób zatrudnionych w Sekcji Higieny Środowiska zapis: nadzór nad przestrzeganiem zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych.

¹² Zarządzenie Dyrektora PSSE w Pabianicach Nr 19/2010 z dnia 31.12.2010r powołujące 3 osoby, Nr 10/2011 powołujące kolejne 3 osoby i Nr 6/2013 odwołujące jedną z nich.

przeprowadzanie doraźnych akcji kontrolnych. Wszyscy ww. pracownicy działania w przedmiotowym zakresie uwzględnione mieli w swoich zakresach obowiązków. Wykonywali oni pracę w terenie (kontrolę i rekontrolę), a troje z nich zajmowało się dodatkowo prowadzeniem postępowań administracyjnych (wydawaniem decyzji).

Zatrudniony przez PSSE na $\frac{3}{4}$ etatu Radca Prawny, zapewniał obsługę prawną poświęcając na sprawy związane z zagadnieniami dotyczącymi dopalaczy 60% swojego czasu pracy.

Ponadto pracownikowi sekcji księgowej, 20% obowiązków zajmowała praca w obszarze windykacji nałożonych kar, a pracownik sekcji Oświaty zdrowotnej zagadnieniom propagowania tematyki środków zastępczych poświęcał 10% swojego czasu pracy.

W ocenie Dyrektora Stacji posiadane zasoby osobowe nie były wystarczające do efektywnego realizowania wszystkich zadań dotyczących środków zastępczych. Ograniczony budżet PSSE uniemożliwiał zatrudnienie nowych pracowników realizujących ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 16-47, 213)

3. W badanym okresie pracownicy PSSE¹³ wzięli udział w 3 naradach, 6 konferencjach i 13 szkoleniach w tematach: substancji psychoaktywnych, zapobieganiu i przeciwdziałaniu wprowadzania dopalaczy do obrotu, współpracy międzyinstytucjonalnej w tym zakresie, postępowań administracyjnych i problemu uzależnień.

(dowód: akta kontroli str.48-88)

4./5. Od roku 2010 do końca czerwca 2016 r. wydatki poniesione na realizację zadań związanych ze zwalczaniem rynku dopalaczy (bez kosztów osobowych) wynosiły 38.174,73zł¹⁴, co stanowiło 3,28% wszystkich wydatków PSSE w tym okresie (z pominięciem wydatków osobowych w wysokości 1.163.252,94 zł), - z czego w 2010 r. wszystkie wydatki wynosiły 157.529,69 zł, w tym wydatki związane z dopalaczami - 7.010,40 zł (4,45 %), a w następnych okresach odpowiednio:

- 2011 r. – 175.276,11 zł i 754,61 zł (0,43 %),
- 2012 r. – 172.842,56 zł i 10.702,33 zł (6,19 %),
- 2013 r. – 176.035,33 zł i 4.468,02 zł (2,54 %),
- 2014 r. – 177.016,32 zł i 2.347,59 zł (1,33 %),
- 2015 r. – 214.337,57 zł i 4.038,77 zł (1,88 %),
- I półrocze 2016 – 90.215,36 i 8.853,01 (9,81 %).

W okresie objętym kontrolą PPIS siedmiokrotnie¹⁵ występował do organu nadrzędnego o przyznanie dodatkowych środków na walkę z dopalaczami. Tylko dwukrotnie PWIS przyznał dodatkowe środki na ten cel, tj. w 2012 r. - 2.000 zł i w 2013 r. - 5.000 zł. Pozostałe wydatki poniesione na realizację ww. zadania PSSE pokrywała ze środków na ogólną działalność Stacji.

Ponadto PSSE w 2010 r. otrzymała dwie dotacje celowe od Wojewody Łódzkiego w wysokości 5.000 zł¹⁶ i 1.850 zł¹⁷ na działania związane z nadzorem Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie tzw. "dopalaczy"¹⁸. Przyznane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Rozliczenie dotacji celowych sprawdził i zaakceptował PWIS.

(dowód: akta kontroli str. 89-125)

¹³ w liczbie od 1 do 4 osób na poszczególnych szkoleniach.

¹⁴ 60,65% - badania laboratoryjne, 23,65% - paliwo, papier, tonery, 14,18% - usługi telekom. i 1,52% - koszty delegacji

¹⁵ 2011 r. – 1 raz, 2012 r. – 2 razy, 2013 r. – 1 raz, 2016 r. – 3 razy.

¹⁶ Decyzja nr 18 z dnia 05.11.2010 r. EK 3111/35/2010.

¹⁷ Decyzja nr 21 z dnia 18.11.2010 r. EK 3111/41/2010.

¹⁸ Głównie na zakup paliwa, materiałów komputerowych i usługi telekomunikacyjne.

6. PPIS nie otrzymał żadnych wytycznych od organów nadrzędnych precyzujących sposób postępowania ze środkami zastępczymi. PWIS wydał Instrukcję pobierania próbek do badań laboratoryjnych tzw. dopalaczy, załączoną do pisma z dnia 6 października 2010 r.¹⁹. Badania próbek dopalaczy zlecano laboratorium z katalogu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań określonego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r.²⁰

W trakcie 22 kontroli, w których wykryto produkty, co do których istniało podejrzenie, że są to tzw. „dopalacze”, w 14 przypadkach zabezpieczone produkty zabrano z kontrolowanych sklepów, natomiast w 8 przypadkach zabrano tylko próbki tych produktów do badania, a pozostały materiał pozostawiono w skontrolowanym obiekcie.

Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora PSSE Nr 20/2010, miejsce do tymczasowego przechowywania środków zastępczych²¹ w pomieszczeniach PSSE było odpowiednio zabezpieczone. Zamknięcie pomieszczeń, jak i sejfów zapewniało bezpieczeństwo i uniemożliwiało dostęp osobom nieuprawnionym. Osobami uprawnionymi do dostępu do środków zastępczych byli tylko: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, członkowie Zespołu do spraw dopalaczy i Starszy referent w Sekcji Administracyjno – Gospodarczej PSSE, który był zawsze obecny przy otwieraniu składnicy akt i sejfów ze środkami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str. 126-145, 772-778, 804-913)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku 8 kontroli²², w toku których ujawniono tzw. dopalacze, pracownicy PSSE pobrali do badania próbki tych produktów. Pozostały materiał zapakowano w worki foliowe (w sumie 12 worków), oklejono taśmami z pieczęcią PSSE i pozostawiono w skontrolowanym obiekcie.

Z 12 tak zabezpieczonych worków:

- jeden, po pisemnym wezwaniu został dostarczony do PSSE po 36 dniach,
- sześć pozostawało w skontrolowanym obiekcie od 25 do 502 dni, tj. do momentu zabrania ich podczas innej kontroli przez funkcjonariuszy Izby Celnej w Łodzi,
- pięć²³ pozostawało w skontrolowanym obiekcie przez okres od 40 do 88 dni, tj. do momentu ich kradzieży podczas włamania do sklepu, w nocy z 2 na 3 marca 2015 r.

Skradzionych dopalaczy nie udało się odzyskać. Z informacji uzyskanej przez PSSE z Komendy Powiatowej Policji w Pabianicach²⁴ wynikało, że Policja pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Pabianicach prowadziła czynności w tej sprawie, wszczęto postępowanie przygotowawcze, które zostało umorzone z powodu niewykrycia sprawców przestępstwa.

Z wyjaśnień otrzymanych od PWIS wynika, iż działania w przedmiocie zabezpieczenia zatrzymanych produktów i ich przechowywania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego podejmował indywidualnie każdy powiatowy inspektor sanitarny i sprawa ta nie była podnoszona przez inspektorów sanitarnych województwa łódzkiego i tym samym nie wymagała zajęcia stanowiska przez PWIS w Łodzi.

¹⁹ PWIS-Dyr.-01-03/2010.

²⁰ Dz.U. z dnia 2.12.2015 r., poz. 2018.

²¹ Do czasu ich przewiezienia do Tymczasowej Składnicy Rzeczy Zabezpieczonych Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

²² Z kontroli 16.01.2013 – 1 worek, 23.01.2013 -1; 23.10.2013-1; 11.02.2014 -1; 08.05.2014 – 3; 05.12.2014 – 1; 23.12.2014 - 2; 09.01.2015 – 2 worki.

²³ Zabezpieczonych od 05.12.2014 – 1worek; od 23.12.2014 – 2 worki; od 09.01.2015 – 2 worki.

²⁴ Pismo KPP w Pabianicach z dnia 16.05.2015r. D-428/15/PP DS. 556/15.

PPIS Pani Małgorzata Sumińska - osoba odpowiedzialna za decyzję pozostawiania zabezpieczonego materiału w sklepie - wyjaśniła, że przepis art. 27c ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej²⁵ nie określał terminu trwania zatrzymania produktów, co do których istniało uzasadnione podejrzenie, iż mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz formy tego zabezpieczenia. Zasadę pozostawiania zabezpieczonych produktów w sklepie PSSE wprowadziła po akcji kontrolnej na terenie całej Polski, przeprowadzonej na polecenie Głównego Inspektora Sanitarnego²⁶ w dniu 16 stycznia 2013 r., z której PIS zobowiązane były złożyć sprawozdanie w postaci tabeli przygotowanej przez GIS. Wg Pani M. Sumińskiej opcja pozostawienia zabezpieczonego materiału w sklepie była dopuszczalna, ponieważ w kolumnie 9 ww. tabeli uwzględniono pozycję: „Zabezpieczony towar pozostawiono w sklepie/zabrano”. Po złożeniu ww. sprawozdania do GIS-u i przedłożeniu PWIS kopii protokołu z kontroli, w którym był zawarty zapis, że zabezpieczony towar pozostawał w sklepie, PPIS nie otrzymał żadnych uwag w tym zakresie.

NIK wskazuje, że pozostawianie oklejonych worków z dopalaczami pod dozorem pracowników sklepu nie zapewniało ich skutecznego zabezpieczenia, o czym świadczy kradzież 5 worków zawierających te produkty.

Od czasu ww. kradzieży, wszystkie worki z dopalaczami były zabierane do Stacji, bez względu na ilość zabezpieczonych produktów.

(dowód: akta kontroli str. 126-145, 772-778, 804-913)

Ocena częściowa

Właściwa organizacja pracy, powierzenie realizacji zadań w zakresie środków zastępczych odpowiednio przeszkolonym pracownikom oraz zapewnienie obsługi prawnej prowadzonych spraw umożliwiało kompetentne działania w temacie tzw. dopalaczy, ale mała ilość pracowników działających w zakresie środków zastępczych nie pozwalała na systematyczne monitorowanie stron internetowych pod kątem reklamy i ofert dotyczących dopalaczy. Z powodu braku wytycznych precyzujących postępowanie ze środkami zastępczymi, wprowadzone procedury wewnętrzne i przyjęty system działania nie w pełni zapewniały zabezpieczenie pobranych w czasie kontroli materiałów dowodowych, wynikiem czego była utrata zabezpieczonych produktów z powodu kradzieży. Dopiero zasady przyjęte przez Stację od 2015 roku pozwoliły na właściwe zabezpieczenie zatrzymanych w trakcie kontroli materiałów przed dostępem do nich osób nieupoważnionych. Badania pobranych próbek przeprowadzano w uprawnionych ośrodkach. Środki finansowe z dotacji celowej otrzymane na walkę z dopalaczami zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

2. Działania podejmowane w celu ograniczenia dostępności środków zastępczych.

Opis stanu faktycznego

1. W wyniku podjętych działań, w październiku 2010 r. zamknięte zostały wszystkie punkty sprzedaży dopalaczy w powiecie pabianickim i do końca 2010 r. problem handlu dopalaczami na terenie powiatu nie wystąpił. W związku z powyższym na rok 2011 ww. zagadnienie nie było uwzględniane w głównych kierunkach działania, ani zamierzeniach Stacji. Zgodnie z wytycznymi GIS i PWIS²⁷ do planowania działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tematykę tzw. dopalaczy

²⁵ Zw. dalej ustawa o „PIS”.

²⁶ Zw. dalej „GIS”.

²⁷ Wytyczne GIS z dnia 27 września 2011 r. (GIS-NK-WN-074-25/WW/11), wytyczne PWIS z dnia 18.10.2011 r.

uwzględniano od roku 2012 w rocznych *Planach zasadniczych przedsięwzięć PSSE*. Informacje o działaniach podjętych w sprawie środków zastępczych za okres objęty kontrolą były zamieszczane w corocznych *Raportach o Stanie Sanitarnym Powiatu*.

(dowód: akta kontroli str.146-204)

2. W związku z tym, iż w PSSE nie wyodrębniono osobnej sekcji zajmującej się tylko nadzorem nad sprawami środków zastępczych, Stacja nie posiadała odrębnych zasobów rzeczowych niezbędnych do wykonywania takich zadań. Dwa komputery stacjonarne (z 2006 r. i 2008 r.) oraz notebook Toshiba (z 2008 r.) służyły zarówno pracownikom realizującym zadania z zakresu Higieny Pracy, jak i zadania z zakresu dopalaczy. PPIS od 2011 r. kilkakrotnie występował do PWIS o zwiększenie budżetu m.in. na doposażenie Stacji w tym zakresie. W odpowiedzi otrzymywał pisma o braku możliwości dodatkowego finansowania zadań z zakresu środków zastępczych. Ostatnie pismo do PWIS o możliwość zwiększenia budżetu w roku 2017 na zakup sprzętu komputerowego i mobilnego internetu z dnia 21 czerwca 2016r., do dnia zakończenia kontroli pozostało bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 205- 216)

3./4. W okresie od 27 listopada 2010 r. do 30 czerwca 2016 r. PSSE w obszarze środków zastępczych przeprowadziła 60 kontroli, a kolejnych 79 spraw przejęła od innych instytucji²⁸. Sprawy dotyczyły 52 podmiotów. Wszczęto 93 postępowania, w wyniku których wydano łącznie 106 decyzji, z czego:

- 1 decyzja o odmowie wszczęcia postępowania,
- 1 decyzja o uchyleniu decyzji wcześniej wydanej przez PSSE,
- 4 decyzje o umorzeniu postępowania,
- 20 decyzji o wstrzymaniu wprowadzania do obrotu i zatrzymaniu produktów, w tym w 17 decyzjach zawarto zakaz prowadzenia działalności,
- 34 decyzje o zakazie wprowadzania do obrotu, nakazie wycofania, przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu dopalaczy (w 5 przypadkach z powodu nieposiadania przez Stację zabezpieczonego materiału - bez nakazu zniszczenia),
- 34 decyzje o karze pieniężnej na łączną kwotę 3.015.000 zł, z czego na skutek działań komorniczych wyegzekwowano 320.000 zł,
- 12 decyzji płatniczych za czynności kontrolne i badanie próbek na łączną kwotę 12.400,91 zł (w całości niewyegzekwowaną).

Wskazane 106 decyzji dotyczących środków zastępczych stanowiło 2,77% ogółu decyzji wydanych badanym okresie PSSE (3.826).

Od nałożonych kar pieniężnych i decyzji płatniczych PSSE co kwartał naliczała odsetki za zwłokę, które na dzień 30 czerwca 2016 r. opiewały na kwotę 311.877,89 zł, z czego:

- 309.366,51 zł – z tyt. kar pieniężnych (z tego uregulowano 8.767,13 zł),
- 2.511,38 zł – z tyt. decyzji płatniczych (w całości niewyegzekwowane).

W trakcie kontroli własnych, jak i ze spraw przekazanych zatrzymano łącznie 19.685 produktów.

Do czasu zakończenia kontroli w żadnym przypadku nie dokonano fizycznego zniszczenia zabezpieczonych środków zastępczych. Z wyjaśnień Dyrektora jednostki Pani Małgorzaty Sumińskiej wynika, iż niedokonanie zniszczenia tych środków spowodowane było ostrożnością z uwagi na stanowisko Prokuratora

²⁸ Z innych Stacji Sanitarnej –Epidemiologicznych – 10 spraw, z różnych Komend Policji – 17 spraw, z Prokuratur – 4 sprawy i od Służb Celnych – 48 spraw.

Generalnego z dnia 11 sierpnia 2015 r., zgodnie z którym o przepadku i zniszczeniu jakichkolwiek rzeczy może orzekać wyłącznie sąd, a nie organ administracji. „Zgodnie z Konstytucją przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia Sądu.” Art. 46 Konstytucji nie przewiduje żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu. Również brak środków finansowych PSSE i znaczna ilość produktów do zniszczenia spowodowała brak działań w tym zakresie.

W związku z powyższym wszystkie postępowania należy uznać za niezakończone. Graniczne czasookresy prowadzenia spraw (do ostatniej czynności w danej sprawie) wynosiły odpowiednio:

- w kontrolach przeprowadzanych przez PSSE od 1 do 203 dni (tylko w jednym przypadku 379 dni przy uchylaniu decyzji w II instancji i ponownym rozpatrywaniu sprawy),
- w sprawach przekazywanych przez inne jednostki od 9 do 491 dni (w przypadku uchylania decyzji w II instancji i ponownym rozpatrywaniu spraw od 395 do 655 dni).

Z uwagi na fakt, iż przeprowadzanie kontroli w temacie dopalaczy było uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia lub zdrowia wszystkie kontrole odbywały się bez wcześniejszego zawiadamiania kontrolowanych o zamiarze przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str.205-210; 217-315)

5. W próbie 4 szczegółowo przebadanych postępowań, jedno wynikało ze sprawy przekazanej przez inny podmiot (PWIS). We wszystkich z 3 przebadanych podmiotów, u których kontrole przeprowadziła PSSE, na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²⁹, nie informowano kontrolowanego o zamiarze przeprowadzenia kontroli. W trakcie 5 kontroli przeprowadzonych ww. 3 podmiotach, w 3 przypadkach wniesiono sprzeciw w trybie art. 84c ww. ustawy odnośnie prowadzonej przez PPIS kontroli. PPIS wydał 3 postanowienia o odmowie uwzględnienia pisma.

Dwóm podmiotom (z trzech analizowanych) w dniu kontroli lub w dniu następnym wydano 2 decyzje z art. 27c ust. 1 i 3 ustawy o PIS oraz z art. 44c ust. 1 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii³⁰ wstrzymujące wprowadzanie do obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań (do 18 miesięcy), zatrzymanie produktu, a dodatkowo w jednym przypadku nakaz zaprzestania działalności (do 3 miesięcy). Od jednej decyzji zostało wniesione odwołanie, a następnie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

O wszystkich ww. decyzjach powiadomiono GIS.

W przypadku trzeciego analizowanego postępowania taka decyzja nie została wydana.

Decyzje o nałożonej karze pieniężnej wystawiono we wszystkich 4 postępowaniach, w ciągu od 42 do 175 dni od czasu otrzymania wyników badań próbek. Wielkość kwot nałożonych kar pieniężnych uzależniona była od ilości skonfiskowanego materiału i wynosiła w badanych przypadkach: 25.000 zł, 100.000 zł, 30.000 zł i 200.000 zł.

Od dwóch z ww. decyzji wniesione zostało odwołanie, ale po ponownym rozpatrzeniu spraw kary pieniężne nałożono w takich samych wysokościach.

W każdym przypadku wystawiono tytuły wykonawcze i skierowano je do właściwych organów egzekucyjnych. Pomimo przekazanych przez PPIS danych o majątku dłużników, do dnia zakończenia kontroli w badanych przypadkach ww. kwoty nie

²⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

³⁰ Dz. U z 2016 r. poz. 224 ze zm., zw. dalej „ustawą o PN”.

zostały wyegzekwowane z powodu braku możliwości skutecznej egzekucji (np. brak środków na koncie, zbieg kilku egzekucji w jednym podmiocie itd.).

We wszystkich 4 postępowaniach, w ciągu od 42 do 189 dni od otrzymania wyników badań wystawiono decyzje z art. 27c ust.6 ustawy o PIS i art. 44c ust. 4 ustawy o PN, w których zakazywano wprowadzania produktu do obrotu, nakazywano wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania. W jednym przypadku wpłynęło odwołanie od ww. decyzji, ale po ponownym rozpatrzeniu sprawy, wydano po raz drugi decyzję o niezmienionej treści.

Z wyjaśnień PPIS wynika, iż różnice w terminach wystawiania ww. decyzji wynikały ze złożoności prowadzonych spraw, które zaistniały w danym postępowaniu, np. utrudnienia w gromadzeniu materiału dowodowego lub ze względu na opóźnienia w podejmowaniu korespondencji.

W żadnym z 4 analizowanych przypadków nie skierowano zawiadomienia do organów ścigania.

W każdym z trzech przypadków podmiotów kontrolowanych przez PSSE wydano decyzje płatnicze dotyczące zwrotu kosztów przeprowadzenia badań. Kwoty wynikające z tych decyzji do czasu zakończenia kontroli nie zostały wyegzekwowane³¹.

W każdej z ww. trzech spraw podejmowano wzajemne czynności międzyinstytucjonalne określone w Porozumieniu z dnia 26 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.316-339; 396-397; 704-706,779-883, 896-900)

6. Aktywnym monitorowaniem i identyfikowaniem punktów sprzedaży środków zastępczych na terenie powiatu pabianickiego zajmowali się głównie funkcjonariusze Policji, ale PSSE uzyskiwała również informacje ze Straży Miejskiej, od Prokuratury, od mieszkańców i od rodzin osób zażywających dopalacze. Na podstawie tych informacji wskazane obiekty sprawdzane były poprzez przeprowadzanie systematycznych kontroli również poza godzinami pracy pracowników PSSE i wykonywanych w krótkim odstępie czasu rekontroli, co poprzez wykorzystanie elementu zaskoczenia dawało lepsze rezultaty i pozwalało sprawdzić realizację przez podmiot wcześniej wydanych decyzji.

W PSSE analizowaniem stron internetowych pod kontem oferowania sprzedaży dopalaczy zajmował się tylko jeden z pracowników. Było to spowodowane brakiem odpowiednio przygotowanej kadry i brakiem odpowiedniej ilości sprzętu komputerowego z dostępem do internetu, przeznaczonego tylko do zadań z zakresu dopalaczy. Z tych przyczyn działania te nie były systematyczne. W wyniku tych analiz w dwóch przypadkach dokonano zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do prokuratury, tj. w roku 2011 – o reklamie na stronie internetowej i w roku 2013 – o wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych poprzez stronę internetową.

(dowód: akta kontroli str.205-216)

7. Zgodnie z wytycznymi PWIS dotyczącymi przekazywania informacji o zatruciach spowodowanych środkami zastępczymi³², od 21 listopada 2013 r. PSSE przysyłała powyższe informacje do PWIS drogą elektroniczną cyklicznie co dwa tygodnie, a od lipca 2015 r. codziennie. W celu pozyskania ww. danych PSSE w dniu 4 grudnia 2013 r. wystosowała oficjalne pisma³³ do jednostek służby zdrowia i pogotowia ratunkowego z terenu powiatu pabianickiego z prośbą o przekazywanie codziennych telefonicznych raportów na temat pacjentów z podejrzeniem lub po zażyciu środków

³¹ 2.545,93 zł, 983,68 zł i 1.048,87 zł.

³² Pismo PWIS.ŚZ.9020.172.3.2013.MW z dnia 03.12.2013 r.

³³ 14.07.2015 r. – kolejne pisma przypominające.

zastępczych. W celu wyeliminowania dublowania się przypadków z informacji z poszczególnych ośrodków medycznych w PSSE prowadzono analizę zgłoszeń i tak zweryfikowaną liczbę zatruć, zapisywaną w odpowiednich zestawieniach, przekazywano do Oddziału Nadzoru Higieny Pracy WSSE. W okresie objętym kontrolą zgłoszono 315 przypadków zatruć dopalaczami, w tym w okresie:

- od 21 listopada 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. – 8 zatruć,
- 2014 r. – 57 zatruć,
- 2015 r. – 160 zatruć,
- I połowa 2016 r. - 90 zatruć.

Po uzyskaniu zgłoszeń od podmiotów medycznych, PPIS w ramach współpracy prosił o pomoc personel medyczny i funkcjonariuszy Policji w uzyskaniu informacji od pacjentów dotyczących nazwy zażywanych środków i źródła ich pochodzenia, ale bardzo rzadko takie informacje udawało się uzyskać. W przypadku pozyskania takich danych, analizowano sytuację i podejmowano działania kontrolne lub uzyskane informacje wykorzystano w już rozpoczętych postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str.340-389)

8. W okresie objętym kontrolą PSSE 10-krotnie³⁴ kierowała sprawy do organów ścigania, z tego:

- z art. 165 § 1 Kodeksu karnego³⁵ – sprowadzanie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób – 7-krotnie (w jednym przypadku umorzono postępowanie),
- z art. 56 ustawy o PN – wprowadzanie do obrotu środków odurzających (małe ilości) – 1 przypadek,
- z art. 69 Kodeksu wykroczeń³⁶ – niszczenie plomb – 1 przypadek,
- z art. 68 ustawy o PN - nielegalna reklama lub promocja środków zastępczych - 1 przypadek (odmówiono wszczęcia dochodzenia z powodu braku znamion przestępstwa).

W pozostałych sprawach PPIS pomimo skierowanego zapytania do prokuratora o podjęte działania w związku ze złożonymi zawiadomieniami dostał tylko odpowiedź o umorzeniu jednej ze spraw.

(dowód: akta kontroli str.390-393)

9. W związku informacjami o ujawnieniu środków zastępczych przekazanych przez inne podmioty, od 2010 r. PSSE nie podjęła postępowania w 9 przypadkach³⁷, z tego:

- 6 spraw - brak właściwości miejscowej do prowadzenia postępowania (dokumenty i środki zastępcze przekazano do podmiotów przekazujących informacje),
- 2 sprawy - brak znamion wytwarzania, bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych (dokumenty pozostawiono w PSSE w Pabianicach),
- 1 sprawa - brak podstaw prawnych do wszczęcia postępowania administracyjnego (nie wiadomo kto był nadawcą przesyłki z dopalaczami, którą próbowano wysłać pocztą; dokumenty i środki zastępcze przekazano do podmiotu przekazującego informacje).

(dowód: akta kontroli str.394-395)

10. W badanym okresie PSSE zorganizowała na terenie Pabianic dwie konferencje³⁸ skierowane do służb miejskich, nauczycieli i rodziców, w których

³⁴ 2011r – 1 raz, 2012 r.- 2 razy, 2013 r.- 1 raz, 2014 r. – 1 raz, 2015 r. - 4 razy, VI 2016 r. - 1 raz.

³⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm., zw. dalej „kodeksem karnym”.

³⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

³⁷ 2012r.-1 sprawa, 2013 r.-4 sprawy, 2014 r. -2 sprawy, 2015 r. – 1 sprawa, 2016 r. – 1 sprawa.

³⁸ 15.04.2011 r. - Substancje psychoaktywne w środowiskach młodzieżowych. Nowe trendy i zagrożenia, 26.05.2015 r. - Stop dopalaczom.

wzięło udział odpowiednio 61 i 142 odbiorców, oraz 3 szkolenia³⁹ skierowane do młodzieży pod hasłem „Dopalacze kradną życie”, w których uczestniczyło: 400, 150 i 60 słuchaczy.

Od roku 2011 w czasie corocznych akcji letnich „Bezpieczne i zdrowe wakacje” na koloniach i półkoloniach na terenie powiatu pabianickiego przeprowadzano pogadanki na temat środków psychoaktywnych, których przez 6 lat wysłuchało 1.285 uczestników.

PWIS w roku 2013 rozpoczął realizację Wojewódzkiej Kampanii Edukacyjnej „Dopalaczom mówimy stop – wybieramy zdrowie”. Od roku 2014 realizacja tego projektu była kontynuowana przez PSSE w Pabianicach. W ramach tej kampanii, w pogadankach organizowanych na terenach szkół na przestrzeni lat 2013-2016 wzięło udział 1.556 uczniów i 721 rodziców.

Ponadto PPIS wspólnie ze Stowarzyszeniem Piłki Ręcznej PABIKS zorganizował Kampanię „Stop Dopalaczom”. Na meczach piłki ręcznej, które cyklicznie odbywały się w sezonie 2015/2016 utworzono punkt informacyjno – edukacyjny, a w przerwie meczów spiker ostrzegał o niebezpieczeństwach związanych z uzależnieniem od dopalaczy. W roku 2015 w akcji uczestniczyło ok 380 uczestników.

GIS⁴⁰ i PWIS⁴¹ w pismach z 2011 r. zawarli informacje o obowiązku edukowania społeczeństwa o zagrożeniach wynikających z zażywania środków zastępczych, a w ramach Wojewódzkiej Kampanii Edukacyjnej PWIS, jako wytyczne dla podległych mu jednostek zorganizował szkolenie w tym temacie dla szkolnych koordynatorów oraz pracowników pionu oświaty zdrowia (z PSSE w Pabianicach w szkoleniu uczestniczyło 2 pracowników).

Polityka informacyjna dotycząca problematyki dopalaczy w okresie objętym kontrolą prowadzona była bez nakładu środków własnych, PSSE nie poniosła żadnych kosztów. Materiały oświatowe otrzymywano z WSSE w Łodzi, nagrody i drobne upominki (w ramach akcji bezpieczne miasto) zakupione były przez Starostwo. Wynajem sali na konferencję oraz wynagrodzenie dla wykładowców sfinansowali Starosta Pabianicki i Prezydent Miasta Pabianic. Artykuły prasowe w lokalnych gazetach, jak również informacje w telewizji PRO –MOK ukazywały się bezpłatnie. Wykłady i pogadanki w szkołach i na dodatkowych akcjach pracownicy PSSE wykonywali w ramach swoich obowiązków służbowych.

Inicjatywy podejmowane przez PPIS celem zwiększenia finansowania takiej działalności polegały na wypracowaniu modelu dobrej współpracy podmiotów uczestniczących w tego typu imprezach (policji, straży miejskiej, ratownictwa medycznego) i zabieganiu o poparcie Prezydenta Miasta i Starosty Pabianickiego oraz zdobywaniu przychylności do tego typu akcji podmiotów z terenu powiatu pabianickiego.

Ponadto w ramach walki z dopalaczami w Pabianicach, Konstantynowie Łódzkim oraz we wszystkich gminach powiatu pabianickiego prowadzono⁴² szeroki zakres działań na terenach gmin jak i w szkołach, w szczególności: organizowano szkolenia, warsztaty, pogadanki dla dzieci i młodzieży, również dla nauczycieli, pedagogów, osób związanych zawodowo z tematem dopalaczy i rodziców, finansowano imprezy profilaktyczne (spektakle, nagrody w konkursach tematycznych, itp.), tworzone strony internetowe, w miejscach ogólnodostępnych zamieszczano informacje, gdzie można szukać pomocy, działały telefony zaufania, przeprowadzano akcje plakatowe, dokonywano zakupu materiałów

³⁹ 25.09.2015 r. - Kino Tomi w Pabianicach, 20.10.2015 r. - Gimnazjum w Konstantynowie Łódzkim, 21.10.2015 r. - Gimnazjum w Lutomiersku.

⁴⁰ Pismo z dnia 27.07.2011 r.

⁴¹ Pismo z dnia 18.10.2011 r.

⁴² Działania prowadzone przez władze samorządowe powiatu pabianickiego w tym w ramach porozumień ze szkołami.

propagandowych dot. szkodliwości zażywania dopalaczy (materiały na nośnikach DVD, opaski, ulotki). Ponadto w Pabianicach przeprowadzono szereg niestandardowych akcji przed sklepami z dopalaczami, np. wyświetlano na projektorze multimedialnym spoty „anty-dopalaczowe”, ustawiono tam także karawan pogrzebowy, aby pokazać jak może skończyć się zażywanie dopalaczy. W walkę z dopalaczami w dużym stopniu zaangażowali się księża z pabianickich parafii. Władze Miasta Pabianic kilkakrotnie wystosowały pisma do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia oraz posłów i senatorów w sprawie zmian legislacyjnych w tym temacie, ponieważ zdaniem władz miasta, Straży Miejskiej, Policji i PPIS brak odpowiednich narzędzi legislacyjnych, jak i niekompletne zapisy ustawowe nie pozwalają im skutecznie walczyć z problemem dopalaczy.

(dowód: akta kontroli str.48-49;180-210; 398-703)

11. W ocenie PPIS w Pabianicach posiadane uprawnienia nie przystają do „rzeczywistości dopalaczowej”. Prowadzenie postępowań administracyjnych w stosunku do podmiotów wprowadzających do obrotu środki zastępcze jest nieskuteczne. Kancelarie prawne, które mają pełnomocnictwa klientów wykorzystują wszystkie możliwe instrumenty prawne w celu opóźnienia postępowań. PPIS nie ma możliwości egzekwowania wykonania decyzji w sprawie wycofania ze sprzedaży środków zastępczych i zaprzestania prowadzenia działalności w tym zakresie. Brakuje również możliwości skutecznego egzekwowania nałożonych kar pieniężnych. „Współpraca” ludzi ze świata przestępczego znacznie utrudnia walkę z dopalaczami. Skuteczna realizacja zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych w ocenie PPIS będzie możliwa tylko po zmianie prawa (prowadzenie postępowań w trybie kodeksu karnego, nie zaś w trybie postępowania administracyjnego).

(dowód: akta kontroli str.205-210)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Po kontroli w dniu 23 października 2013 r., pomimo zatrzymania produktów, co do których istniało podejrzenie, iż są one środkami zastępczymi, PPIS nie wydał decyzji administracyjnej na podstawie art.27c ust. 1 i 3 ustawy o PIS oraz art. 44c ust. 1 ustawy o PN, które stanowią, że w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny wstrzymuje, w drodze decyzji jego wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu lub nakazuje wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłużej jednak niż 18 miesięcy. Z wyjaśnień PPIS Pani Małgorzaty Sumińskiej – osoby, której obowiązkiem było wydanie takiej decyzji – wynika, iż decyzja taka nie została wydana z powodu ostrożności, w związku z wątpliwościami PWIS i PPIS, które wynikały z faktu, że była to jedna z pierwszych kontroli, w których strona wykorzystwała możliwość złożenia sprzeciwu i obawiano się jak ten sprzeciw zostanie rozstrzygnięty.

(dowód: akta kontroli str.321-325; 704-706, 804-842)

2. Po kontroli w dniu 22 grudnia 2011 r. PPIS wydał decyzję⁴³ nakazującą wstrzymanie wprowadzenia do obrotu i zatrzymanie produktu, jednakże nie nakazał zaprzestania prowadzenia działalności, na podstawie art.27c ust. 3 pkt. 2 ustawy o PIS, który stanowi, że w przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust.1 ww. przepisu właściwy PIS nakazuje zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wytwarzaniu lub wprowadzaniu produktu do obrotu na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia, nie dłużej niż 3 miesiące. PPIS Pani Małgorzata Sumińska wyjaśniła, iż

⁴³ PPIS-PB-NSHŚ/432/13/11 z dnia 22.12.2011r.

z powodu wzmożonej nieobecności pracowników, w tym radcy prawnego (okres świąteczny), decyzja o nakazie zaprzestania prowadzenia działalności miała zostać wydana na następnej kontroli w dniu 29 grudnia 2011 r., jednak w czasie tej rekontroli nie stwierdzono wprowadzania do obrotu produktów mogących być tzw. dopalaczami i w związku z powyższym decyzja o nakazie zaprzestania działalności nie została wydana.

(dowód: akta kontroli str.321-325; 704-706, 779-803, 896-910)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dane o ilości zgłoszeń przypadków zatruc, uzyskane w wyniku kontroli NIK od poszczególnych podmiotów medycznych, w znacznym stopniu odbiegały od danych udokumentowanych w PSSE. I tak, za okres od 2014 roku (wcześniej brak obowiązku przekazywania danych):

- Pabianickie Centrum Medyczne (szpital) podało 286 zgłoszonych zatruc (liczba odnotowanych zgłoszeń w PSSE – 251),
- zgłoszenia zatruc przez Falk Medycyna (pogotowie) – 543 przypadki (liczba odnotowanych zgłoszeń przez PSSE - 56).

PPIS wyjaśnił, że wynikać to mogło z faktu, iż zapisywanie zgłoszeń z poszczególnych jednostek w PSSE następowało po wyżej opisanej weryfikacji mającej na celu uniknięcie dublowania przypadków zatruc u tych samych osób.

Natomiast Narodowy Fundusz Zdrowia, w ww. okresie odnotował na terenie powiatu pabianickiego tylko 62 przypadki zatruc dopalaczami, co stanowiło 20,2% przypadków wykazanych za ten sam okres w sprawozdaniach PSSE przekazywanych do PWIS (370 przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 340-389)

Ocena częściowa

Tematykę środków zastępczych uwzględniono w priorytetach działań PSSE, ale mało nowoczesny sprzęt i szeroki zakres jego wykorzystywania do różnych celów nie przyspieszał prac i nie dawał możliwości np. sprawnego monitorowania stron internetowych reklamujących i oferujących środki zastępcze. Postępowania prowadzone były właściwie, poza jednym przypadkiem niewystawienia wymaganej decyzji administracyjnej oraz pominięciem w drugiej decyzji nakazu zaprzestania prowadzenia działalności. Poprzez przeprowadzane rekontrole sprawdzano skuteczność egzekwowania wcześniej wydanych decyzji.

Z powodu nieskutecznych działań organów komorniczych, pomimo aktywnego współudziału PSSE w pozyskiwaniu informacji o stanie majątkowym dłużnika, egzekwowanie nałożonych kar pieniężnych i zwrotów poniesionych kosztów było nieefektywne. Bardzo dobra współpraca PSSE z władzami samorządowymi i innymi instytucjami pozwoliła na dotarcie do szerokiego grona osób z informacją o możliwych zagrożeniach w temacie tzw. dopalaczy.

Zgodnie z wytycznymi PWIS, Stacja przekazywała do WSSE informacje dotyczące liczby zatruc dopalaczami. Jednak dane w tym zakresie, jakie PSSE uzyskiwała od ośrodków medycznych, mogły być niewiarygodne.

3. Współpraca z innymi podmiotami w przedmiocie ograniczenia rynku środków zastępczych.

1. W czasie objętym kontrolą PWIS wystosował kilka pism⁴⁴ do PSSE dot. m.in. interpretacji zapisów Porozumienia z dnia 26 października 2011 r., nasilenia działań kontrolnych i zwiększonej współpracy międzyinstytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 707-714)

⁴⁴ Pisma: PWIS.SZ.9020.13.1.2012 ; PWIS.SZ.9020.42.1.2015.MW ; PWIS.SZ.9022.37.2016.BP.

W trosce o dobrą współpracę z Policją, na skutek pisma PWIS z dnia 26 listopada 2010 r.⁴⁵, PPIS przekazał Komendantowi Policji w Pabianicach numer całodobowego telefonu kontaktowego do osoby odpowiedzialnej za prowadzenie działań dotyczących środków zastępczych, a wraz z pismem z dnia 27 listopada 2011 r.⁴⁶ - Porozumienie z dnia 26 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 715-718)

W badanym okresie, w ramach współpracy z Komendą Powiatową Policji w Pabianicach, o każdej kontroli zawiadamiany był Komendant Policji. Wszystkie 60 kontroli (w tym próby podjęcia kontroli) odbywało się w asyście funkcjonariuszy Policji, którzy o miejscu przeprowadzenia kontroli dowiadywali się dopiero po przyjeździe funkcjonariuszy Policji po pracowników Stacji. PPIS wyjaśnił, że obecność funkcjonariuszy Policji pozwalała na zachowanie bezpieczeństwa i umożliwiała kompleksową realizację czynności kontrolnych.

PPIS wyjaśnił, że po wszystkich 22 efektywnych kontrolach (tj. zakończonych wszczęciem postępowania), następowało telefoniczne omówienie z Komendantem Policji (lub jego zastępcą) wstępnych wyników kontroli, bądź przekazanie kopii protokołu, a z uwagi na daleko idącą poufność prowadzonych postępowań ustalenia pokontrolne były przekazywane na bieżąco na nieformalnych spotkaniach PPIS z Z-cą Komendanta Powiatowego Policji oraz Naczelnikiem Wydziału Kryminalnego tej Komendy. Kopie wszystkich decyzji były przekazywane także do GIS, a po wprowadzeniu przez GIS na swojej stronie internetowej tzw.: „Monitoringu dopalaczy”, wszystkie informacje dotyczące kontroli były na bieżąco wprowadzane przez pracowników Stacji do bazy danych SMIOD.

W okresie objętym kontrolą ani razu nie wystąpił przypadek przekazania Komendantowi Policji środków odurzających/substancji psychotropowych (w rozumieniu narkotyków), jak również nie było przypadku przekazania do wojewódzkiego inspektora sanitarnego produktów leczniczych. Tylko w 4 przypadkach nastąpiło czasowe przekazanie zatrzymanych środków zastępczych do Komendy Powiatowej Policji w Pabianicach, do momentu przewiezienia ich do siedziby PSSE (przekazanie wraz z kopią protokołu, zwrot za pokwitowaniem).

Funkcjonariusze Policji asystowali podczas każdego z 22 transportów zabezpieczonych produktów do Tymczasowej Składnicy Rzeczy Zabezpieczonych Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

PSSE w Pabianicach, w okresie od 2011 r. do końca I połowy 2016 r., wydała 17 decyzji o nakazie zaprzestania prowadzenia działalności w pomieszczeniach lub obiektach służących wprowadzaniu do obrotu środków zastępczych. O wszystkich tych decyzjach był powiadomiony Komendant Policji w Pabianicach (przekazywanie kopii decyzji).

W okresie objętym kontrolą Komendant Policji w Pabianicach tylko w jednym przypadku - w roku 2011 - poinformował na piśmie PPIS w Pabianicach o sprzedaży na terenie powiatu pabianickiego środków zastępczych. Jak wyjaśnił PPIS, kolejne informacje o takich podejrzeniach były przekazywane tylko telefonicznie w celu ograniczenia liczby osób, do których mogły dotrzeć niepowołane informacje. W ramach wypracowanej dobrej praktyki współpracy między służbami wszelkie dane i ustalenia odbywały się telefonicznie pomiędzy PPIS w Pabianicach, a Zastępcą Komendanta Powiatowego Policji.

⁴⁵ PWIS-Dyr.-072-01-31/2010.

⁴⁶ PPIS-Pb-NSHS-432/15/11.

W badanym okresie właściwe organy Służby Celnej 10 – krotnie⁴⁷ zawiadamiały PSSE o wynikach badań wskazujących na zabezpieczenie materiałów stanowiących środki zastępcze.

(dowód: akta kontroli str.719 -728)

2. W latach 2010 – 2016 PPIS uczestniczył w wymianie informacji dotyczących: ujawnionych prób wprowadzania do obrotu środków zastępczych, wyników uzyskanych badań laboratoryjnych, nazw produktów uznanych za środki zastępcze oraz nowych środków zastępczych i sposobu wprowadzania do obrotu. Informacje powyższe przekazywano systematycznie w ramach wzajemnej współpracy z Komendantem Policji w Pabianicach. PPIS wyjaśnił, że kilkakrotnie na nieformalnych spotkaniach wymieniano informacje z pracownikami Izby Celnej w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str.211-216)

W ramach współpracy z policją zorganizowano dwie konferencje (w 2011 r. i 2015 r.) oraz szkolenie (w 2015 r.). Ponadto w 2015 r. zorganizowano 4 spotkania międzyinstytucjonalnej grupy roboczej (z udziałem Policji) mającej na celu wypracowanie modelu współpracy w obszarze działań dotyczących ograniczenia problemów związanych z dopalaczami. Zgodnie z § 5 pkt 3 Porozumienia z dnia 26 października 2010 r., informacja o wszystkich konferencjach i szkoleniach, jak również materiały szkoleniowe docierały do wszystkich sygnatariuszy.

3./4. W zakresie dopalaczy PSSE współpracowała także z podmiotami spoza przedmiotowego Porozumienia, a mianowicie:

- z trzema jednostkami przeprowadzającymi badania laboratoryjne pobranych próbek - wielokrotnie,
- z urzędami samorządowymi powiatu pabianickiego – współpraca stała,
- z Urzędem Kontroli Skarbowej w Łodzi – 2 doniesienia o uchybieniach podatkowych,
- z Urzędami Skarbowymi w kraju – egzekucja należności- wielokrotnie,
- z Poczta Polska Oddział w Łodzi – śledzenie przesyłek i skrzytek pocztowych – 5 razy,
- z trzema Prokuratorami (Pabianice, Sieradz, Piotrków tryb.) -10 razy,
- z Sądem Rejonowym w Pabianicach II Wydział Karny – 1 raz,
- z Miejskim Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach –współpraca – 5 razy,
- z podmiotami leczniczymi – monitoring zatruc – na bieżąco.

W latach 2010-2016 nie było przypadku, aby PPIS lub inna instytucja odmówiła podjęcia wspólnych działań w tym temacie.

PPIS w Pabianicach jak dotychczas nie stwierdził żadnych problemów i trudności w egzekwowaniu ustaleń zawartych w ww. Porozumieniu i w związku z tym nie występował do organów nadrzędnych celem poprawy współpracy. W ocenie PPIS współpraca opisana we wskazanym Porozumieniu przebiegała poprawnie.

(dowód: akta kontroli str. 211-216)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PSSE, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wypracowana i oparta na uregulowaniach zawartych w Porozumieniu z dnia 26 października 2010 r. współpraca pomiędzy sygnatariuszami tego Porozumienia w zakresie wymiany informacji, szkoleń i wspólnych akcji skuteczniała walkę z tzw. dopalaczami, a kontakty z innymi podmiotami ułatwiały działania w tym zakresie.

⁴⁷ 2013 r. – 2 zawiadomienia, 2013 r. – 3; 2014 r. – 4; I poł. 2016 r. – 1.

4. Realizacja zadań skierowanych w wyniku sprawowanego nadzoru nad działalnością PPIS w zakresie przeciwdziałania dostępności środków zastępczych.

1. Wszystkie wytyczne dotyczące obszaru środków zastępczych kierowane do PSSE z jednostek nadrzędnych zrealizowano w całości, zarówno te dotyczące ujęcia tego tematu w planach głównych działań Stacji, poprzez te dot. wzmożonej aktywności kontroli w okresach wakacyjnych jak i wytyczne dot. prowadzenia profilaktyki informacyjno-edukacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 163-172; 707-714)

2. Obecna kontrola NIK dot. przeciwdziałaniu sprzedaży dopalaczy jest trzecią kontrolą w tym zakresie. W dwóch poprzednich kontrolach przeprowadzonych przez GIS (w 2012 r.) i przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (w 2016 r.) działalność PSSE dotycząca dopalaczy została oceniona pozytywnie, z jednym zaleceniem pokontrolnym GIS dot. poszerzenia zakresu obowiązków 4 pracowników zajmujących się sprawami dopalaczy o zapis: prowadzenie nadzoru nad przestrzeganiem zakazu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych. GIS został poinformowany o wykonaniu zalecenia pokontrolnego⁴⁸.

W czasie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki nie prowadził bezpośrednich działań skierowanych wobec PSSE Wszystkie działania i wytyczne kierowane były wobec PWIS i zobowiązywały go do przekazania istotnych postanowień podległym mu jednostkom.

(dowód: akta kontroli str. 729-747; 750-752)

3. W kontrolowanym okresie na działalność PPIS 8 -krotnie wniesiono sprzeciw dotyczący wstrzymania działalności kontrolnej do czasu rozpatrzenia wniosku w trybie art. 84c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i każdorazowo w czasie przewidzianym w art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹ wydano postanowienie o odmowie uwzględnienia pisma. W roku 2012 jeden z kontrolowanych podmiotów wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na przewlekłość postępowania PPIS w przedmiocie środków zastępczych. Z wyroku Sądu wynika, iż nie doszło do rażącego naruszenia prawa i PPIS został zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej lub dokonania innej czynności w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 748-749; 753-771)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PSSE w Pabianicach, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

PPIS realizował polecenia i wytyczne dot. realizacji zadań z tematu tzw. dopalaczy oraz zalecenia pokontrolne wydane i przekazywane przez jednostki nadrzędne.

⁴⁸ Pismo z dnia 15.03.2013 r. PPIS-PB-Dyr.-072/03/13

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁵⁰, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

Łódź, dnia 5 grudnia 2016 r.

Kontroler

Renata Biskupska
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, zw. dalej „ustawą o NIK”.

