



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.001.01.2022

Pan
dr n. farm. Grzegorz Pakulski
Wielkopolski Wojewódzki
Inspektor Farmaceutyczny
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny
w Poznaniu
ul. Szwajcarska 5
61-285 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
nr KPK-KPO.443.048.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 24 maja 2022 r.)

I/22/001 – Sprawowanie nadzoru farmaceutycznego oraz gospodarowanie środkami publicznymi przez
wojewódzką inspekcję farmaceutyczną w Poznaniu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Poznaniu (dalej: WIF albo Inspektorat) ul. Szwajcarska 33, 61-285 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr n. farm. Grzegorz Pakulski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, od 1 stycznia 2015 r. (dalej: WWIF albo Inspektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie środkami publicznymi. 2. Sprawowanie nadzoru farmaceutycznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2020 r., dotyczące m.in. czynności planistycznych i organizacyjnych, w przypadkach gdy miały one związek z przedmiotem kontroli ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LPO/13/2022 z 13 stycznia 2022 r. oraz nr LPO/43/2022 z 1 marca 2022 r. (akta kontroli str.1, 2)

¹ Dalej także kontrolowany okres lub badany okres. Czynności kontrolne zakończono 14 marca 2022 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2021 w Inspektoracie nieprawidłowo gospodarowano środkami publicznymi. W 30% objętych badaniem wydatków realizowano je z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w szczególności poprzez dokonywanie ich w sposób niegospodarny oraz nieoptymalny dobór metod służących osiągnięciu założonych celów. Brak procedur odnoszących się do zamówień podprogowych nie sprzyjał zachowaniu transparentności wydatkowania środków publicznych oraz utrudniał jego weryfikację. Nie służyło to też zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie monitorowano stanu należności oraz nie ewidencjonowano na bieżąco zdarzeń gospodarczych dotyczących należności wynikających z kar pieniężnych, co skutkowało nierzetelnością ksiąg rachunkowych. Wpłynęło to na nieprawdziwy obraz stanu należności i nadpłat z tytułu dochodów budżetowych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych. Potwierdzenie stanu należności nieistniejących w toku corocznych inwentaryzacji należności świadczyło o nierzetelności tych czynności.

Właściwie natomiast sprawowano nadzór farmaceutyczny. Postępowania administracyjne dotyczące udzielania zezwoleń na prowadzenie aptek oraz nakładania kar za naruszenia przepisów Prawa farmaceutycznego prowadzono prawidłowo. Działania kontrolne i ich dokumentowanie były podejmowane z częstotliwością będącą pochodną m.in. ograniczonych możliwości kadrowych Inspektoratu. Właściwie reagowano na sygnały o złamaniu zakazu reklamy aptek. Nierzetelnie sporządzono jedno ze sprawozdań do GIF w zakresie liczby i struktury nadzorowanych przez WIF jednostek, co jednak nie miało wpływu na ocenę sprawowanego nadzoru farmaceutycznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Gospodarowanie środkami publicznymi

1.1. W latach 2020 – 2021, w WIF, dochody budżetowe zostały zrealizowane w łącznej wysokości 1 413,0 tys. zł, z tego w głównej mierze z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez inspekcję na osoby fizyczne i prawne oraz inne jednostki organizacyjne w kwocie 939,0 tys. zł (co stanowiło 66,5% dochodów ogółem) i wniesionych opłat z tytułu udzielonych zezwoleń, w szczególności za prowadzenie apteki lub punktu aptecznego w kwocie 364,2 tys. zł (co stanowiło 25,8% dochodów ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 17-27, 920-1073)

W okresie objętym kontrolą, w Inspektoracie, udzielono ośmiu zezwoleń na prowadzenie apteki oraz wydano 84 decyzje o zmianie zezwolenia lub o jego przeniesieniu w rozumieniu art. 104a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne⁶. Z tego tytułu osiągnięto w WIF dochody w wysokości 343,1 tys. zł. Badanie prawidłowości i terminowości pobierania opłat za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki wykazało, że pobierano je w wysokości

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm., dalej: ufp.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1977, ze zm.; dalej: Prawo farmaceutyczne albo Pf.

pięciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tj. zgodnie z art. 105 ust. 1 Prawa farmaceutycznego oraz iż wnoszono je przed wydaniem zezwolenia uprawniającego do prowadzenia apteki, za wyjątkiem jednego postępowania w tym zakresie⁷. W siedmiu przypadkach wniesiono opłaty za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, natomiast w jednym przypadku – apteki szpitalnej, w konsekwencji zmiany z dniem 30 kwietnia 2018 r. art. 106 ust. 1 P⁸. W WIF pobierano opłaty za zmianę zezwolenia lub jego przeniesienie w wysokości określonej art. 105 ust. 2 P^f oraz przed odbiorem ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 98-119, 749-764, 1313-1315)

W badanym okresie w Inspektoracie udzielono ośmiu zezwoleń na prowadzenie punktu aptecznego oraz wydano trzy decyzje o zmianie zezwolenia uprawniającego do jego prowadzenia. Z tego tytułu osiągnięto w WIF dochody w wysokości 17,1 tys. zł. Opłaty z tego tytułu pobierano w wysokości określonej w § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 sierpnia 2007 r. w sprawie wysokości opłaty za udzielenie zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego oraz za zmianę zezwolenia na prowadzenie punktu aptecznego⁹, a ich wpłata następowała przed wydaniem decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 98-119, 749-764, 1313-1315)

W latach 2020 – 2021 WWIF nałożył 63 administracyjne kary pieniężne na podmioty prowadzące apteki, na łączną kwotę 686,1 tys. zł, w szczególności za naruszenie zakazu reklamowania apteki, punktu aptecznego i placówki obrotu pozaaptecznego, o której mowa w art. 129b ust. 1 P^f (95% ogółu kar). Nakładano je także m.in., na podstawie art. 127da ust. 1 pkt 2 P^f, za niepowiadomienie wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego przez podmiot prowadzący aptekę lub punkt apteczny o miejscu przechowywania recept i wydanych na ich podstawie odpisów w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie apteki lub punktu aptecznego, jego uchyleniu, stwierdzeniu wygaśnięcia albo nieważności stała się ostateczna (4% kar). Badanie prawidłowości ewidencjonowania tych kar pieniężnych w księgach rachunkowych w wysokości 679,1 tys. zł wykazało, że ujmowano je w ewidencji księgowej WIF w zdecydowanej większości przypadków z naruszeniem zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, co skutkowało zniekształceniem sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2020 i 2021 r., które nie przedstawiały w tym zakresie faktycznego stanu należności budżetowych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 136-153, 563-568, 1074-1105)

Analiza terminowości 9 wpłat uiszczonych z tytułu kar pieniężnych na łączną kwotę 108,6 tys. zł tys. zł ujawniła też, że w Inspektoracie naliczono odsetki z tytułu nieterminowej płatności kary pieniężnej w zawyżonej wysokości, wskutek przyjęcia niewłaściwego okresu ich naliczania¹².

(dowód: akta kontroli str. 569-574)

Należności Inspektoratu pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. i 2021 r. wyniosły odpowiednio 131,2 tys. zł i 205,9 tys. zł, z tego zaległości odpowiednio: 128,9 tys. zł

⁷ W którym przedsiębiorca oczekiwał z wpłatą na rozstrzygnięcie postępowania odwoławczego zainicjowanego przez innego uczestnika postępowania.

⁸ Na podstawie art. 72 pkt 23 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650) zmieniono art. 106 ust. 1 P^f, zastępując zgodę na prowadzenie apteki szpitalnej zezwoleniem, co spowodowało konieczność naliczenia opłaty wynikającej z art. 105 ust. 1 P^f, wcześniej pobieranej wyłącznie z tytułu udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

⁹ Dz. U. Nr 150, poz. 1072.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. dalej: uor.

¹¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹² O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

i 203,7 tys. zł. Badaniem objęto prawidłowość i skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych w odniesieniu do 10 dłużników¹³, których zaległości wobec WIF wyniosły na koniec 2021 r. 183,5 tys. zł (90,1% ogółu zaległości). Badanie wykazało, że czynności windykacyjne i egzekucyjne podejmowane w celu odzyskania należności były adekwatne do wielkości zadłużenia, jednakże koszty upomnienia naliczono w zaniżonej wysokości¹⁴.

(akta kontroli str. 28-88)

Ponadto stwierdzono, że spośród zaległości wynikających z ewidencji księgowej, w jednym przypadku ujęto w niej należności nieistniejące, a w kolejnym zaniżone¹⁵. Następnie, w toku corocznie przeprowadzanych inwentaryzacji należności, dokonywanych w drodze porównania danych księgowymi z odpowiednimi dokumentami księgowymi potwierdzano realność tych należności wymagalnych, co wskazuje na nierzetelność czynności inwentaryzacyjnych¹⁶.

(akta kontroli str. 4-15, 38-45, 56-92)

Nadpłaty z tytułu należności budżetowych WIF na koniec 2020 r. i 2021 r. wyniosły odpowiednio 23,5 tys. zł i 3,0 tys. zł i dotyczyły uiszczonych kar pieniężnych oraz opłat za złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na stosowanie, w celu prowadzenia badań naukowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Nadpłaty te wykazywano w ewidencji księgowej, lecz nie prezentowano w sprawozdaniach rocznych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2020 r. i 2021 r., czym naruszono zasady sporządzania sprawozdania budżetowego¹⁷. W toku kontroli NIK, dokonano skorygowania¹⁸ sprawozdania rocznego Rb-27 za 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 577-605)

1.2. W latach 2020 – 2021, w WIF, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej wysokości 6 520,5 tys. zł, z tego: wydatki bieżące wyniosły 6 323,6 tys. zł (tj. 97,0% ogółu wydatków), a wydatki majątkowe - 196,9 tys. zł (3%). W strukturze wykonanych wydatków bieżących dominującą pozycję (75,7% ogółu) stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi, w kwocie 4 935,4 tys. zł. Pozostałe wydatki bieżące Inspektoratu dotyczyły w szczególności: zakupu materiałów i wyposażenia w wysokości 420,4 tys. zł (6,4% ogółu tych wydatków) i zakupu usług pozostałych na kwotę 527,3 tys. zł, (8,1%) oraz opłat i składek w wysokości 78,8 tys. zł (1,1%).

(dowód: akta kontroli str. 20-24)

Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto realizację wydatków w kwocie 647,4 tys. zł¹⁹. Zbadane wydatki stanowiły 9,9% ogółu wydatków z lat 2020-2021. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki dokonywane były w wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jednakże w niektórych przypadkach z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w ufp²⁰. Skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań statutowych WIF i dokonywane były w ramach kwot ujętych w planie finansowym tej jednostki. W badanym okresie w Inspektoracie nie udzielono zamówień publicznych, do których zastosowanie miałyby przepisy

¹³ Wyboru dokonano w sposób celowy, przy uwzględnieniu okresu przeterminowania należności i kwoty zadłużenia.

¹⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁶ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁷ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁸ W dniu 4 lutego 2022 r.

¹⁹ W tym 298,4 tys. zł za 2020 r. i 349,0 tys. zł za 2021 r.

²⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

ustaw z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych²¹ oraz z dnia 11 września 2019 r. o tej samej nazwie²².

(akta kontroli str. 510-562, 706-738, 745, 746, 1458-1461)

W WIF nie opracowano i nie wdrożono procedur odnoszących się do zamówień podprogowych²³. Jak wyjaśnił Inspektor, przy dokonywaniu tych zamówień stosowano schemat wyboru najkorzystniejszej ceny na podstawie rozpoznania cenowego, który polegał na tym, że zakupów dokonywano w ramach zamówienia wewnętrznego zatwierdzonego przez osobę upoważnioną do dokonywania zakupu i uzasadnienia jego celowości, legalności i gospodarności.

Badanie próby wydatków wykazało, że ww. działania nie były identyczne i tak samo udokumentowane w analogicznych rodzajach dostaw. NIK wskazuje, że brak procedur odnoszących się do zamówień podprogowych nie sprzyjał zachowaniu transparentności wydatkowania środków publicznych oraz utrudniał jego weryfikację. Nie służyło to też dokonywaniu wydatków zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ufp oraz zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ufp, co należy do obowiązków kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 543-562, 709-738, 745, 746, 1458-1461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych 2020 r. oraz 2021 r. nie ujmowano na bieżąco należności z tytułu kar pieniężnych po wydaniu decyzji²⁴, lecz dopiero po wpływie należności albo rozstrzygnięciu przez GIF odwołania od decyzji WIF. Spośród 59 nałożonych decyzją WWIF kar pieniężnych, w 55 przypadkach (z których 39 było zaskarżonych) nie ujęto ich w księgach rachunkowych w okresie sprawozdawczym, w którym wystąpiło zdarzenie gospodarcze. Spośród bowiem powstałych należności na łączną kwotę 679,1 tys. zł wynikających z decyzji nakładających kary, w 27 przypadkach nie ujęto ich w księgach rachunkowych do dnia zakończenia czynności kontrolnych, a w 28 przypadkach nie ujmowano ich na bieżąco, we właściwych okresach. Działanie takie było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, w myśl którego, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Naruszało to też zasadę rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej, określoną w art. 4 ust. 1 uor.

Główna księgową wyjaśniła, że w księgach rachunkowych nie ujmowano na bieżąco należności kar pieniężnych po wydaniu decyzji, ponieważ dział finansowo-księgowy otrzymywał je z opóźnieniem, co nie pozwalało na prawidłowe ujęcie dowodów księgowych w danym okresie sprawozdawczym. Dodała, że decyzje organu pierwszej instancji są nieostateczne, a co za tym idzie, strona nie ma obowiązku uiszczania kary przed uzyskaniem przez rozstrzygnięcie przymiotu ostateczności.

(dowód: akta kontroli str. 563-568, 739-744, 1074-1105, 1480-1510)

NIK wskazuje, że w świetle treści przyjętego w WIF załącznika nr 3 do polityki rachunkowości (opis do konta 240) ww. należności po zainicjowaniu postępowania odwoławczego powinny być przeksięgowane z konta 221 na konto 240.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., dalej: Pzp.

²³ W rozumieniu art. 4 pkt 8 uchylonej Pzp oraz na kwoty niższe niż określone w art. 2 Pzp.

²⁴ Pod datą ich doręczenia.

2. W WIF naliczono odsetki z tytułu nieterminowej wpłaty kar pieniężnych na łączną kwotę 104,0 tys. zł w zawyżonej wysokości, wskutek przyjęcia niewłaściwego okresu ich naliczania, wynikającego z naliczania odsetek już po upływie siedmiu dni od dnia wydania decyzji GIF, zamiast po upływie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja ta została doręczona stronie. W myśl art. 129ba Pf, kary pieniężne uiszcza się w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary pieniężnej stała się ostateczna, a od kary pieniężnej nieuiszczonej w terminie nalicza się odsetki za zwłokę. W doktrynie wskazuje się, że decyzja staje się ostateczna z upływem terminu do złożenia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji lub z dniem otrzymania decyzji organu drugiej instancji²⁵. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że decyzja staje się ostateczna, gdy zostanie prawidłowo doręczona stronie. Z kolei skuteczne doręczenie decyzji jest warunkiem jej wejścia do obrotu prawnego, a w konsekwencji wywołania skutków prawnych²⁶.

Główna księgowa wyjaśniła m.in., że według przyjętych zasad do czasu wydania przez GIF interpretacji z 14 lipca 2021 r.²⁷ uznawano, że ww. siedmiodniowy termin należało liczyć od dnia, w którym decyzja GIF została wydana.

(dowód: akta kontroli str. 563-575, 739-741, 784-786, 1477, 1478)

3. W WIF nie monitorowano stanu dwóch należności (spośród 10 zbadanych) o łącznej wartości 15,4 tys. zł²⁸. I tak, w przypadku należności na kwotę 5,4 tys. zł NIK ustaliła, że należność ta w rzeczywistości nie istniała, gdyż WIF nie dysponował dokumentem źródłowym potwierdzającym jej istnienie. Natomiast sprawa dotycząca należności w kwocie 10,0 tys. zł z tytułu nałożonych przez WWIF kar zawisała była przed sądami administracyjnymi. Pomimo tego należność ta została zaksięgowana na koncie 221, jako wymagalna, zamiast na koncie 240, jako sporna. Działanie to skutkowało nierzetelnym ewidencjonowaniem należności, co było niezgodne z art. 24 ust.1 uor, gdyż dokonane w ewidencji księgowej zapisy w ww. przypadkach nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

Główna księgowa wyjaśniła, że kontrole należności dokonuje się kwartalnie z uwagi na fakt sporządzania sprawozdania budżetowego RB-N, w celu ustalenia stanu należności. Nie dokonano wyksięgowania pierwszej z ww. należności z powodu niedostarczenia do komórki księgowości wyroku WSA ostatecznie uchylającego decyzję administracyjną. Co do drugiej z ww. należności wyjaśniła m.in., że nie odnaleziono źródłowego dokumentu urzędowego potwierdzającego daną należność.

(dowód: akta kontroli str. 30-92, 739-741, 765-768a, 784-786, 1473-1479)

4. W toku inwentaryzacji rocznej na ostatni dzień roku obrotowego (2020 i 2021), w zakresie należności publicznoprawnych przeprowadzonej przez WIF w drodze porównania danych księgowych z odpowiednimi dokumentami księgowymi potwierdzono istnienie należności w wysokości 5 445 zł z tytułu wniesionej opłaty za udzielone zezwolenia²⁹, pomimo że z przedstawionych do kontroli NIK dokumentów nie wynikało, by należność ta rzeczywiście istniała. Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających konieczność wniesienia takiej opłaty, lecz wyłącznie dokumenty księgowe potwierdzające zapisy księgowe³⁰. Od potencjalnego dłużnika w toku kontroli NIK uzyskano potwierdzenie

²⁵ Por. komentarz pod redakcją W. L. Olszewski [w:] Prawo farmaceutyczne. Warszawa 2016, art. 129(ba).

²⁶ Por. m.in. uzasadnienie wyroku NSA z 2 marca 2017 r. w sprawie sygn. I FSK 1498/15.

²⁷ Zgodnej z ww. poglądami doktryny i orzecznictwa.

²⁸ Kontrahent 269 i 373.

²⁹ Kontrahent nr 373.

³⁰ Dowód księgowy – polecenie księgowania.

nieistnienia tej należności. Działanie takie było sprzeczne z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor, w myśl którego jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. należności z tytułów publicznoprawnych, drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

WWIF i główna księgowa wyjaśnili, że w roku 2016 na podstawie zaleceń pokontrolnych Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu³¹ dokonano rozksięgowania salda konta 240 na konta analityczne 221. W wyniku tej korekty wykazano nierozliczone saldo w wysokości 5 445 zł kontrahenta. Wskazali, że od 2018 r. podjęto w dziale księgowo-finansowym prace wyjaśniające w celu potwierdzenia prawidłowości zapisu księgowego, w wyniku których nie odnaleziono źródłowego dokumentu urzędowego potwierdzającego daną należność.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 739-744)

Ponadto, stwierdzono również, że inwentaryzację roczną na ostatni dzień roku obrotowego (2020 i 2021) w zakresie należności wynikających ze świadczonych przez WIF usług na rzecz podmiotów zewnętrznych, przeprowadzono w drodze porównania danych księgowych z odpowiednimi dokumentami księgowymi. Było to niezgodne z art. 26 ust.1 pkt 2 uor, który nakazuje inwentaryzację takich należności przeprowadzać drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów.

WWIF i główna księgowa wyjaśnili, że wszystkie wykazane salda na dzień 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r. zostały uregulowane przez kontrahentów oraz że taki sposób inwentaryzacji poprzez weryfikację sald należności stosowany jest od lat, a kontrole WUW w latach 2017 i 2020 nie zakwestionowały go.

NIK wskazuje, że m.in. ostateczne uregulowanie należności nie może uzasadniać niewłaściwego sposobu przeprowadzania inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 739-744, 920-1073)

5. W ewidencji księgowej ujęto należności z tytułu kary pieniężnej³² (w zaniżonej wysokości 5,0 tys. zł zamiast 20,0 tys. zł, co naruszało art. 24 ust. 1 i 3 uor, który stanowi księgi rachunkowe powinny być prowadzone m.in. bezbłędnie, a uznaje się je za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Główna księgowa WIF wyjaśniła, że, dokonując księgowania należności w dniu 28 grudnia 2021 r. z powodu błędu nieumyślnego zarachowano karę pieniężną w wysokości 5 tys. zł zamiast 20 tys. zł, a księgowania korygującego dokonano pod datą 31 grudnia 2021 r. Prawidłowy zapis należności w wysokości 20 tys. zł w tym przypadku nastąpił w danym miesiącu księgowym nie powodując braku ciągłości zapisów oraz bezbłędności działania stosowanych procedur obliczeniowych, co pozwoliło na przesłanie sprawozdania RB-27 za 2021 r. w ustawowym terminie.

NIK wskazuje, że sprawozdanie złożone 26 stycznia 2022 r. zawierało niepoprawne dane, a jego korekta nastąpiła dopiero w wyniku działań prowadzonych w toku kontroli NIK, tj. 4 lutego 2022 r.

³¹ Dalej zwany WUW.

³² kontrahent 532.

(dowód: akta kontroli str. 17-27, 741, 1074-1105)

6. W czterech przypadkach upomnień wysłanych po 13 października 2021 r., w Inspektoracie, w ramach postępowania egzekucyjnego naliczono dłużnikom koszty upomnienia w zaniżonej wysokości (11,40 zł zamiast 16 zł), nie dokonując ich zaktualizowania do wysokości określonej w § 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej³³.

Jak podała główna księgowa WIF, błędne koszty upomnienia wystąpiły z powodu braku aktualizacji wysokości kosztów w druku upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 50-54, 86, 87, 739-744)

7. W jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów za 2020 r. i 2021 r., sporządzonym przez WIF, nie wykazano nadpłat z tytułu dochodów budżetowych odpowiednio w kwocie 23 500 zł i 3 000 zł, pomimo ich ujęcia w ewidencji księgowej. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁴, w myśl którego ww. sprawozdania są sporządzane na podstawie ewidencji księgowej.

WWIF i główna księgowa wyjaśnili, że odniesieniu do sprawozdania za 2020 r., niewykazanie części ww. kwoty, tj. 20 500 zł jako nadpłaty, spowodowane było brakiem dokumentów źródłowych w komórce księgowości w postaci ostatecznych decyzji administracyjnych, a wpłaty dokonane przez kontrahentów potraktowano jako zabezpieczenia decyzji, od których złożono odwołania do II instancji, przedstawiając je w bilansie jednostki za rok 2020 w pasywach (w poz. rozliczenia międzyokresowe). W odniesieniu zaś do nadpłaty kwoty 3 000 zł w sprawozdaniu za 2020 r. i 2021 r. nie wyjaśniono przyczyn pierwotnego nieujęcia nadpłaty informując jedynie, że korektę sprawozdania za 2021 r. złożono w terminie na złożenie pierwotnego sprawozdania.

Ponadto, w sprawozdaniu Rb-27 za 2020 r. wykazano należności (kol. 7) wyższe o 4,1 tys. zł niż wynikające z ewidencji księgowej³⁵, co by sprzeczne z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Główna księgowa wyjaśniła, że ww. niezgodności były wynikiem: księgowania decyzji na błędnym koncie analitycznym, innym niż to na którym zaksięgowano wpłatę jej dotyczącą; zwrotu kary nie z konta dochodów budżetowych z ww. tytułu, a konta dotyczącego dochodów z zezwoleń; zwrotu opłaty z konta dotyczącego dochodów z usług oraz zaksięgowania odsetek na niewłaściwym koncie analitycznym. NIK wskazuje, że taka praktyka księgowania zdarzeń gospodarczych narusza jedną z nadrzędnych zasad rachunkowości, określoną w art. 4 ust. 2 uor, który stanowi, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

(dowód: akta kontroli str. 17-27, 576-605, 703-705, 739-744, 781, 907-919, 1456, 1462-1464)

8. W dniach 26 listopada³⁶ i 29 grudnia 2021 r.³⁷ w WIF wydatkowano łączną kwotę 16 891,84 zł na zakup siedmiu szaf do archiwum oraz dwóch klimatyzatorów

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 67. Weszło w życie 13 października 2021 r.

³⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1564.

³⁵ W sprawozdaniu Rb-27 wykazano należności: w § 0570 w wysokości 39 900 zł, a w ewidencji księgowej ujęto 37 900 zł; w § 0620 w wysokości 190 995 zł a z ewidencji księgowej wynikało 194 495 zł; w § 0830 – wykazano w wysokości 45 923,13 zł a z ewidencji księgowej wynikało 45 953,13 zł; w § 0910 – wykazano wysokości 2 848,03 zł, a z ewidencji księgowej wynikało 2 862,03 zł iw § 0920 – wykazano w wysokości 7 656,42 zł, a z ewidencji księgowej wynikało 7 642,42 zł.

³⁶ Faktura VAT nr 3191/pl/11/2021 z 29 listopada 2021 r. na kwotę 9 625 zł.

do serwerowni i sekretariatu, których nie zamontowano do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁸, nadal znajdowały się one w nierozpakowanych kartonach. Odbioru dokonano weryfikując jedynie zgodność zakupu z fakturą, tj. liczbę dostarczonych kartonów oraz ich stan ich opakowania. Było to działanie niegospodarne i naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp, w świetle których wydatki powinny być dokonane w sposób oszczędny z zachowaniem m.in. zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Inspektor wyjaśnił m.in., że zakupu klimatyzatorów dokonano z zamiarem jak najszybszego ich montażu w pomieszczeniu serwerowni, w związku z opinią podmiotu zapewniającego obsługę informatyczną, wskazującego na nieodpowiednią temperaturę w serwerowni. Z uwagi na brak ww. urządzenia i pojawiający się problem wysokich temperatur także w pomieszczeniu sekretariatu – zakupu obu klimatyzatorów dokonano łącznie. Przełożenie zakupu na rok kolejny skutkowałoby przesunięciem terminu prac montażowych.

Z kolei szafy zostały zakupione z uwagi na konieczność ulokowania w nich dużych ilości dokumentacji zgromadzonej w WIF i miał zapewnić zdeponowanie i zabezpieczenie dokumentów, które nie powinny się znajdować w przestrzeni otwartej z uwagi na przepisy regulujące ochronę danych. Nie rozważano ich zakupu w roku 2022, gdyż ilość gromadzonej dokumentacji wskazywała na konieczność jak najszybszej realizacji zamiaru powiększenia powierzchni archiwizacyjnej, a WIF nie posiada wystarczającej kubatury dla celów archiwizacyjnych.

Inspektor dodał, że ze względu na prowadzone równocześnie dwie kontrole w WIF rozpoczęte z początkiem roku, przystąpienie do prac montażowych miało nastąpić w pierwszym kwartale 2022 r. Z uwagi na wykonywanie pracy w formie zdalnej uznano, że montaż ww. szaf nie ma charakteru priorytetowego.

NIK wskazuje, że fakt niezamontowania niniejszych urządzeń podważa niezbędność ww. wydatków dla podnoszonego, pilnego zapewnienia ciągłości działania WIF. Ponadto sposób dokonania odbioru nie pozwolił na sprawdzenie stanu tych urządzeń, w tym ich kompletności i braku wad lub uszkodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 706-708, 788-792, 1480)

9. W przypadku siedmiu dostaw o łącznej wartości 38 785,12 zł³⁹, nie zawierano umów pisemnych, zawierających postanowienia zabezpieczające interes finansowy Inspektoratu i poprzestawano na zaakceptowaniu ofert dostawców w postaci faktur pro forma, jednocześnie dokonując przedpłat całości ceny przed dostawą towarów. Było to działanie niegospodarne, narażające WIF na szkodę, w przypadku niewykonania lub niewłaściwego wykonania zobowiązania. Ponadto naruszało to § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴⁰, w myśl którego zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach – z których żaden nie ma zastosowania w ww. sytuacjach.

WWIF przyznał, że zapłaty przed dostawą towaru dokonywano na podstawie faktury pro forma wystawionej przez kontrahenta oraz podkreślił,

³⁷ Faktura VAT nr 110/12/2021 z 28 grudnia 2021 r. na kwotę 7 266,84 zł.

³⁸ Tj. do 14 marca 2022 r.

³⁹ Faktury nr 0020/06/2020 z 18 czerwca 2020 r. (9 385,24 zł), nr 00009/12/2020 z 8 grudnia 2020 r. (8 512,68 zł), nr 00034/04/2021 z 23 kwietnia 2021 r. (2 935,3 zł), nr 0023/07/2021 z 29 lipca 2021 r. (2 922,48 zł), fv/studio/31/12/2020 z 4 grudnia 2020 r. (4 760 zł), nr 0011/09/2021 z 8 września 2021 r. (5 414,26 zł) oraz nr 301814940 z 21 grudnia 2021 r. (4 855,16 zł).

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1718.

że we wszystkich przypadkach kontrahenci wywiązali się z dostaw, które zostały opłacone. Dodał m.in., że uiszczanie należności w oparciu o faktury proforma nie jest przez prawo zabronione, a działania takie nie są odosobnione na rynku, bowiem wielu kontrahentów dokonuje opłacenia zamówienia w całości lub części w oparciu o ww. fakturę. Jeżeli kontrahent opłaci fakturę, to skutkuje to zawarciem umowy sprzedaży oraz przyjęciem złożonej oferty. Odnośnie do czterech z ww. dostaw Inspektor wskazał ponadto, że WIF skorzystał z usług podmiotu zapewniającemu Inspektoratowi obsługę informatyczną z uwagi na rzetelność i uczciwość przy realizacji powierzonych zadań i dlatego nie było powodu, by przyjąć, że dostawa zostanie zrealizowana w sposób nieprawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 511, 1458-1461)

NIK wskazuje, że przy wydatkowaniu środków publicznych konieczne jest zachowanie należytej staranności zmierzającej do zminimalizowania ryzyka związanego z każdą transakcją. Sam fakt, że w ww. przypadkach ryzyko to się nie zmaterializowało, nie zwalnia kierownika jednostki sektora finansów publicznych ze stosowania ww. standardów.

10. W przypadku zakupów materiałów biurowych i artykułów chemii gospodarczej dla poznańskiej siedziby WIF w latach 2020 i 2021 na łączną kwotę 41 566,51 zł nie dokonywano rozeznania rynku przed wyborem dostawcy, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ufp. Taki sposób działania uniemożliwiał bowiem uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz nie zapewniał optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w rozumieniu ww. przepisów.

Inspektor wskazał m.in., że zakupu materiałów biurowych i chemii gospodarczej dokonywano oddzielnie na poszczególne jednostki, a każda z nich czyniła to na podstawie zamówienia wewnętrznego zatwierdzonego przez osobę upoważnioną do dokonywania zakupu i uzasadnienia jego celowości, legalności i gospodarności. Zakupy materiałów biurowych i chemii gospodarczej przez siedzibę WIF w Poznaniu dokonywane były u jednego kontrahenta z powodu dobrej jakości asortymentu, który oferował, terminowości w realizacji zamówienia oraz dostarczania towaru. Inspektor dodał, że na podstawie porównania cen z zakupami dokonywanymi oddzielnie dla pozostałych trzech jednostek WIF można stwierdzić, że zakupy były dokonywane w sposób gospodarny.

(dowód: akta kontroli str. 512, 1458-1461)

NIK wskazuje, że weryfikacja efektywności zakupów powinna je poprzedzać, a nie następować post factum. Ponadto, udzielone wyjaśnienia potwierdzają niejednorodność postępowania w Inspektoracie w tym zakresie i przemawiają za opracowaniem usystematyzowanych regulacji dotyczących dokonywania zakupów.

11. Nierzetelnie oszacowano limit godzin w abonamencie ujętym w umowie z podmiotem świadczącym na rzecz WIF usługi informatyczne w 2021 r. Limit ten nie uległ zmianie w stosunku do roku 2020, pomimo że wówczas został przekroczony prawie trzykrotnie⁴¹. O ile w roku 2020 nie pociągało to za sobą konsekwencji finansowych, albowiem stawka za godzinę pracy w ramach abonamentu była taka sama jak po przekroczeniu limitu, o tyle w roku 2021, stawka za godzinę pracy po przekroczeniu limitu była o 20% wyższa w zakresie prac serwisowych, oraz o 16% wyższa w zakresie prac administracyjnych,

⁴¹ Limit 12 tys. zł, wydatkowano 47,2 tys. zł.

od stawek w ramach abonamentu. Nie sprzyjało to też sprawnej realizacji planu finansowego z punktu widzenia koniecznych do zaangażowania środków publicznych.

WWIF wyjaśnił, że przedsiębiorca oferował swoje usługi zwiększając stawki za współpracę rok do roku. Dodał, że warunki umowy na kolejny rok, pomimo zwiększania stawek godzinowych, zostały wynegocjowane w ten sposób, że w ramach umowy pozostała taka sama ilość godzin przy niezmienionej kwocie abonamentu miesięcznego. Wskazał, że zwiększenie ilości roboczogodzin wynikało z przemodelowania pracy, częściowo na pracę zdalną lub hybrydową, wdrażania nowych usługi z inicjatywy Inspektoratu lub wywiązania się WIF z obowiązków.

NIK wskazuje, że warunki realizacji ww. usług były zbliżone i w obu latach związane z trwającą pandemią COVID-19. Niezweryfikowanie limitu godzin abonamentowych skutkowało ponownym jego istotnym przekroczeniem – tym razem ponad dwuipółkrotnie⁴², a w konsekwencji poniesieniem kosztów zwiększonych o ww. procent, o jaki wyższe były stawki za godzinę pracy poza abonamentem.

(dowód: akta kontroli str. 510, 511, 543-562, 745, 746)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie środkami publicznymi przez WIF.

Wystąpiły przypadki realizowania wydatków z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp, w szczególności poprzez dokonywanie ich w sposób niegospodarny oraz nieoptymalny dobór metod służących osiągnięciu założonych celów. Brak procedur odnoszących się do zamówień podprogowych nie sprzyjał zachowaniu transparentności wydatkowania środków publicznych oraz utrudniał jego weryfikację. Nie służyło to też zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie monitorowano stanu należności oraz nie ewidencjonowano na bieżąco zdarzeń gospodarczych dotyczących należności wynikających z kar pieniężnych, co skutkowało nierzetelnością ksiąg rachunkowych. Wpłynęło to na nieprawdziwy obraz stanu należności i nadpłat z tytułu dochodów budżetowych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych. Potwierdzenie stanu należności nieistniejących w toku corocznych inwentaryzacji należności świadczyło o nierzetelności tych czynności.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Sprawowanie nadzoru farmaceutycznego.

Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. WIF nadzorowała: 2 194 podmioty, w tym 1 283 apteki ogólnodostępne, 132 punkty apteczne, 121 aptek szpitalnych, aptek zakładowych i działów farmacji szpitalnej, 123 podmioty lecznicze bez apteki szpitalnej lub działu farmacji posiadające środki narkotyczne i psychotropowe, 193 placówki obrotu pozaaptecznego (sklepy zielarsko-medyczne, specjalistycznego zaopatrzenia medycznego), 32 stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz 300 zakładów weterynaryjnych lub indywidualnych praktyk weterynaryjnych⁴³, 10 jednostek naukowych w zakresie posiadania środków narkotycznych i psychotropowych⁴⁴, a także nieraportowaną w tym roku liczbę indywidualnych praktyk lekarskich oraz weterynaryjnych w zakresie posiadania ww. środków,

⁴² Limit 12 tys. zł, wydatkowano 42,4 tys. zł.

⁴³ Dane w powyższym zakresie ustalono, wobec braku innych weryfikowanych danych i możliwości ich pozyskania, na podstawie sprawozdania z działalności WIF za 2020 r. składanego do GIF.

⁴⁴ Dane w powyższym zakresie ustalono na podstawie rejestrów WIF. Danych w tym zakresie nie ujęto w sprawozdaniu składanym do GIF.

a także nieokreśloną liczbę sklepów ogólnodostępnych prowadzących sprzedaż produktów leczniczych.

Według stanu na koniec 2021 r., liczba nadzorowanych podmiotów wzrosła o 450. Zasadniczo na wzrost tej liczby wpłynęło rozpoczęcie raportowania liczby indywidualnych praktyk lekarskich w zakresie posiadania środków narkotycznych i psychotropowych (46) oraz indywidualnych praktyk weterynaryjnych w zakresie posiadania ww. środków (413) a także istotne zwiększenie liczby podmiotów leczniczych bez apteki szpitalnej lub działu farmacji posiadających środki narkotyczne i psychotropowe (o 125, tj. o ponad 100%). W tym okresie jednocześnie znacznie spadła liczba zakładów weterynaryjnych posiadających ww. środki (o 90, tj. o 30%), a także nieznacznie liczba aptek ogólnodostępnych (o 30, tj. o ok. 2%), aptek szpitalnych, aptek zakładowych i działów farmacji szpitalnej (o trzy, tj. o ok. 3%) i punktów aptecznych (o trzy tj. o 1%) oraz jednostek naukowych posiadających ww. środki narkotyczne i psychotropowe (o jeden, tj. o 1%). Pozostałe z ww. wartości wg. stanu na koniec ww. dwóch lat nie zmieniały się.

(dowód: akta kontroli str. 98-119, 748-764)

W zakresie liczby i struktury nadzorowanych jednostek wg stanu na 31 grudnia 2021 r. stwierdzono, że dane dotyczące placówek nadzorowanych, ujęte w sprawozdaniu przedłożonym do GIF, odnoszące się do liczby punktów aptecznych, aptek szpitalnych, aptek zakładowych i działów farmacji szpitalnej, a w konsekwencji łącznej liczby jednostek nadzorowanych przez WIF nie były zgodne z danymi rzeczywistymi⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 748-764, 769-772)

W WIF, wg stanu na koniec lat 2020 i 2021, zatrudnionych było łącznie 27 pracowników, w tym 10 inspektorów farmaceutycznych (wraz z WWIF), sześciu pracowników laboratorium kontroli jakości leków⁴⁶ i 11 pozostałych pracowników⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 99, 108-110)

W badanym okresie Inspektorat corocznie realizował kontrole planowe i sprawdzające. W 2020 r. w WIF zaplanowano łącznie 250 kontroli, w tym: 222 z nich dotyczyło aptek ogólnodostępnych, 14 - punktów aptecznych, sześć - aptek szpitalnych, zakładowych i działów farmacji szpitalnych, sześć - zakładów dla zwierząt lub indywidualnych praktyk weterynaryjnych oraz jedna - podmiotów leczniczych bez apteki lub działu farmacji. W tym okresie zrealizowano 110 kontroli planowych, w tym: 96 kontroli aptek ogólnodostępnych⁴⁸, sześć kontroli punktów aptecznych, dwie kontrole aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnych, cztery kontrole zakładów dla zwierząt lub indywidualnych praktyk weterynaryjnych oraz po jednej kontroli - apteki zakładowej oraz hurtowni farmaceutycznej. Ponadto przeprowadzono 39 kontroli wcześniej nieplanowanych, w tym 19 lustracji lokali⁴⁹ i 20 kontroli doraźnych⁵⁰

W 2021 r. zaplanowano łącznie 174 kontroli (56 pełnozakresowych i 118 uproszczonych), w tym: 143 w aptekach ogólnodostępnych (43 pełnozakresowych i 100 uproszczonych), 12 w punktach aptecznych (jedną pełnozakresową i 11 uproszczonych), 11 w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnych (cztery pełnozakresowe i siedem uproszczonych), pięć pełnozakresowych zakładów dla zwierząt lub indywidualnych praktyk

⁴⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁶ Na 5,5 etatach.

⁴⁷ Na 10,5 etatach.

⁴⁸ W 2020 r. przeprowadzone zostały 42 kontrole związane z pobraniem materiału do badań dla Laboratorium.

⁴⁹ Sześć z nich dotyczyło aptek ogólnodostępnych, osiem pozostałych podmiotów, trzy punktów aptecznych i w pojedynczych przypadkach - apteki szpitalnej oraz placówki obrotu pozaaptecznego.

⁵⁰ 18 z nich dotyczyło aptek ogólnodostępnych, a dwie apteki szpitalnej.

weterynaryjnych, dwie pełnozakresowe podmiotów leczniczych bez apteki lub działu farmacji oraz jedną pełnozakresową placówki obrotu pozaaptecznego (w sklepie zielarsko-medycznym). W ww. roku zrealizowano 109 kontroli planowych (z czego 72 sprawdzające), w tym: 95 w aptekach ogólnodostępnych⁵¹, cztery w punktach aptecznych, cztery w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnych, trzy w zakładach dla zwierząt lub indywidualnych praktykach weterynaryjnych i po jednej w podmiocie leczniczym bez apteki lub działu farmacji, w innej placówce oraz w placówce obrotu pozaaptecznego. Ponadto przeprowadzono 46 kontroli wcześniej nieplanowanych, w tym 23 lustracje lokali⁵² i 23 kontrole doraźne⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 98-119, 747)

W latach 2020-2021 WIF statystycznie kontrolowała nadzorowane przez siebie jednostki prowadzące obrót produktami leczniczymi rzadziej niż raz na 10 lat, a do placówek używających produktów leczniczych w trakcie farmakoterapii rzadziej niż raz na 20 lat. Relacja w 2020 r. i w 2021 r. liczby przeprowadzanych kontroli do liczby nadzorowanych podmiotów wynosiła bowiem dla: aptek ogólnodostępnych w 2020 r. 9,3%; w 2021 r. 9,4%, punktów aptecznych - w 2020 r. 7,2%; w 2021 r. 9%, aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnych - w 2020 r. 4,3%; w 2021 r. 3,4%. Relacja ta w odniesieniu do podmiotów leczniczych bez apteki szpitalnej lub działu farmacji szpitalnej oraz zakładów leczniczych dla zwierząt, indywidualnych praktyk weterynaryjnych nie przekraczała 1%⁵⁴. NIK dostrzega racjonalność argumentów podniesionych przez WWIF w wyjaśnieniach o podejmowanych działaniach w celu zwiększenia częstotliwości kontroli⁵⁵ i okolicznościach wpływających na ten wskaźnik⁵⁶ ale jednocześnie ma na uwadze ww. relatywnie niskie odsetki podmiotów kontrolowanych, co wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań Inspektoratu w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1320-1339)

Badanie 12 losowo⁵⁷ wybranych postępowań kontrolnych wykazało, że wszystkie kontrole były przeprowadzone na podstawie upoważnień wydanych przez WWIF przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, a ich przeprowadzenie, z wyjątkiem kontroli doraźnych, poprzedzone było zawiadomieniem podmiotu kontrolowanego o zamiarze wszczęcia kontroli. Dokumentacja każdego z postępowań pozwalała również na ustalenie podmiotu kontrolowanego oraz zakresu kontroli, jednak tylko w połowie (sześć z nich) z ww. spraw sporządzony został protokół kontroli, z tym że tylko w trzech przypadkach sporządzono je w okresie miesiąca od zakończenia czynności kontrolnych. W pozostałych sześciu postępowaniach⁵⁸ protokołu do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie sporządzono. Inspektor podał m.in., że na przedłużający się czas sporządzania ww. protokołów wpływ miały m.in. absencje pracowników Inspektoratu związane z COVID-19 oraz konieczność realizacji innych pilnych i terminowych zadań, w tym zleczanych przez GIF. NIK wskazuje, że protokół kontroli zawiera istotne dla kontrolowanego przedsiębiorcy informacje dotyczące

⁵¹ W 2021 r. przeprowadzono zostało 46 kontroli związanych z pobraniem materiału do badań dla Laboratorium.

⁵² 12 z nich dotyczyło placówek naukowych w zakresie posiadania środków narkotycznych i psychotropowych, dwie aptek ogólnodostępnych, pięć punktów aptecznych, a cztery placówek obrotu pozaaptecznego.

⁵³ 21 z nich dotyczyło aptek ogólnodostępnych, a dwie punktów aptecznych.

⁵⁴ Z wyjątkiem r. 2020 r. kiedy to % skontrolowanych zakładów leczniczych dla zwierząt, indywidualnych praktyk weterynaryjnych wynosił 1,6%.

⁵⁵ Przeprowadzenie dziewięciu naborów na stanowiska inspektora w latach 2019-2021, z czego czterech zakończonych powodzeniem; sygnalizowanie potrzeb etatowych Wojewodzie Wielkopolskiemu (sześciokrotnie w latach 2018 - 2019) oraz GIF (pięciokrotnie).

⁵⁶ Podnoszona przez WIF relatywnie nieatrakcyjna wysokość wynagrodzenia możliwego do zaproponowania inspektorom farmaceutycznym oraz utrudnienia związane z pandemią Covid-19, wpływające zarówno na prowadzenie naborów na pracowników jak i przeprowadzanie kontroli.

⁵⁷ Metodą doboru celowego – według osądu kontrolera.

⁵⁸ W których czynności kontrolne zakończono w datach: 1 marca, 13 lipca, 2 września, 15 września, 28 września i 29 listopada 2021 r. – według stanu na dzień 10 marca 2022 r.

prowadzonej przez niego działalności i w tym kontekście jego sporządzenie powinno nastąpić możliwie niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1317, 1465-1472)

W toku kontroli przez Inspektorat aptek ogólnodostępnych i punktów aptecznych stwierdzono, w kontrolowanym okresie, osiem przypadków sprzedaży leków w odwróconym łańcuchu dystrybucji, o którym mowa w art. 86a Pf (pięć w 2020 r. i trzy w 2021 r.). WWIF wydał w tym okresie trzy decyzje (w 2021 r.) dotyczące sprzedaży leków w tym łańcuchu dystrybucji.

(dowód: akta kontroli str. 777)

W 2020 r. WWIF wydał w zakresie aptek ogólnodostępnych pięć zezwoleń na ich prowadzenie, 32 decyzje o wygaśnięciu zezwolenia, sześć cofających zezwolenie i dziewięć zezwalających na jego przeniesienie. W zakresie punktów aptecznych wydano natomiast trzy zezwolenia na ich prowadzenie, dwie decyzje o wygaśnięciu zezwolenia oraz jedną cofającą zezwolenie. W zakresie aptek szpitalnych wydano po jednej decyzji zezwalającej na jej prowadzenie i wygaszającej takie zezwolenie. W kolejnym roku, kontrolowany organ wydał w zakresie aptek ogólnodostępnych o trzy zezwolenia mniej na ich prowadzenie, 11 decyzji mniej o wygaśnięciu zezwolenia, pięć decyzji więcej cofających zezwolenie i osiem decyzji więcej zezwalających na jego przeniesienie. W zakresie punktów aptecznych wydano natomiast o jedno zezwolenie więcej na ich prowadzenie i o sześć decyzji więcej o wygaśnięciu zezwolenia. W zakresie aptek szpitalnych w tym roku nie wydawano decyzji, wydano natomiast dwie decyzje wygaszające zgody na prowadzenie działów farmacji szpitalnej.

(dowód: akta kontroli str. 98-119, 747-777)

Z 19 wszczętych w kontrolowanym okresie (12 w 2020 r. i siedmiu w 2021 r.) postępowań w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej 10, według stanu na koniec 2021 r., było w toku.

W związku z działalnością nadzorczą i kontrolną WWIF, w kontrolowanych latach, skierowano trzy zawiadomienia do organów ścigania (wszystkie w 2021 r.). Według stanu na koniec 2021 r. żadne z tych postępowań nie zakończyło się. Również w wyniku działalności ww. organu złożono 16 zawiadomień do rzecznika odpowiedzialności zawodowej aptekarzy (dwa w 2020 r. i 14 w 2021 r.), z których 10 (dwa z 2020 r. i osiem z 2021 r.) zakończyło się.

(dowód: akta kontroli str. 777)

Ponadto, w badanym okresie, WWIF wydał 59 decyzji nakładających kary w związku z naruszeniami przepisów Prawa farmaceutycznego, z czego 54 stanowiły kary związane z naruszeniem zakazów reklamowych (art. 94a ust.1 Pf), pięć z tytułu nadzoru bieżącego nad aptekami ogólnodostępnymi, w tym cztery w związku z naruszeniami obowiązku powiadomienia o miejscu przechowywania recept (art. 96aa ust. 1 Pf) oraz jedna w związku z nieprawidłowością w zakresie obrotu detalicznego produktami zawierającymi substancje o działaniu psychoaktywnym (art. 71a ust. 2 Pf).

W związku z nałożonymi w tym okresie karami za ww. niedozwoloną reklamę, złożono 38 odwołań, z czego wg stanu na 11 luty 2022 r. w toku było 19 postępowań, 12 decyzji WWIF utrzymano w mocy, a siedem uchylono. Od decyzji nakładających w latach 2020 i 2021 kary z innych tytułów niż za naruszenie zakazów reklamowych, nie składano odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 136-168)

W ramach działalności nadzorczej WWIF w 2020 r. wydał 12 decyzji nakazujących usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 120 Pf), z których siedem zostało (wg stanu na koniec 2021 r.) zrealizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 777)

W wyniku analizy 18 spraw z zakresu: udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki oraz ich przenoszenia⁵⁹ przez WIF, stwierdzono, że przy prowadzeniu postępowań w ww. sprawach prawidłowo stosowano przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰, zezwoleń udzielano na podstawie kompletnych wniosków, zawierających wszystkie załączniki, o których mowa w art. 100 ust. 2 Prawa farmaceutycznego, a wydane decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 102 ww. ustawy. We wszystkich przypadkach wydanie decyzji, zarówno udzielających zezwoleń jak i odmawiających ich udzielenia, było poprzedzone odpowiednią weryfikacją warunków koniecznych do spełnienia, określonych w art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 Pf. Pobierano wymagane opłaty za udzielenie lub zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w wysokościach określonych w art. 105 ust. 1 i 2 Pf. W przypadku wydanych zezwoleń na prowadzenie apteki i przeniesienie takich zezwoleń, dane z nich wynikające zostały odnotowane w rejestrze aptek.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1315)

Analiza wybranych ośmiu prowadzonych przez WIF, w okresie objętym kontrolą, spraw dotyczących podejrzenia w zakresie niedozwolonej reklamy aptek, które nie zostały zakończone nałożeniem kary, wykazała, że podejmowano prawidłowe działania w sprawie ich wyjaśnienia, a w ich toku stosowano wymogi formalne Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelnie sporządzono sprawozdanie do organu nadrzędnego w zakresie liczby i struktury jednostek nadzorowanych przez WIF za 2021 r. Dane o liczbie placówek nadzorowanych, według stanu na 31 grudnia 2021 r., odnoszące się do liczby punktów aptecznych (wykazano 122, a powinno być 125), aptek szpitalnych, aptek zakładowych i działów farmacji szpitalnej (łącznie wykazano 78, a powinno być 118) oraz o jednostkach „pozostałych” (wykazano 32, a powinno być dziewięć), a w konsekwencji łącznej liczby jednostek nadzorowanych przez WIF (wykazano 2 619, a powinno być 2 644) nie były zgodne z danymi rzeczywistymi, ustalonymi w toku kontroli NIK.

Inspektor wyjaśnił, że ww. różnice wynikały z błędnego obliczenia liczby jednostek przez pracownika przygotowującego sprawozdanie. Dnia 24 lutego 2022 r. złożono do GIF korektę sprawozdania w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 106-119, 748-776)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie nadzoru farmaceutycznego przez WIF.

Postępowania administracyjne dotyczące udzielania zezwoleń na prowadzenie aptek oraz nakładania kar za naruszenia przepisów Prawa farmaceutycznego

⁵⁹ Zbadano na podstawie 12 podejmowanych postępowań w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie apteki (11 ogólnodostępnych i jednej szpitalnej) oraz sześciu postępowań w sprawie przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

prowadzono prawidłowo. Działania kontrolne i ich dokumentowanie były podejmowane z częstotliwością będącą pochodną m.in. ograniczonych możliwości kadrowych Inspektoratu. Właściwie reagowano na sygnały o złamaniu zakazu reklamy aptek. Nierzetelnie sporządzono jedno ze sprawozdań do GIF w zakresie liczby i struktury nadzorowanych przez WIF jednostek, co jednak nie wpłynęło na ocenę sprawowanego nadzoru farmaceutycznego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) ujmowanie na bieżąco w księgach rachunkowych należności z tytułu kar pieniężnych;
- 2) prawidłowe ustalanie terminu rozpoczęcia naliczania odsetek z tytułu nieterminowej wpłaty kar pieniężnych;
- 3) monitorowanie na bieżąco stanu należności dłużników;
- 4) rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji rocznej;
- 5) naliczanie kosztów upomnień we właściwej wysokości;
- 6) sporządzanie sprawozdań Rb-27 z ewidencją księgową;
- 7) wydatkowanie środków publicznych z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp;
- 8) należyte zabezpieczenie interesu finansowego Inspektoratu przy realizacji podprogowych zamówień publicznych oraz dokonywania przedpłat wyłącznie w przypadkach przewidzianych przepisami prawa.

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Poznań, 18 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

dr Marcin Stefaniak