



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.018.05.2020

**Pan
Paweł Wróblewski**

**Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny
we Wrocławiu**

Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno-
Epidemiologicznej we Wrocławiu

ul. Kleczkowska 20
50-227 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/087 – „Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu, ul. Kleczkowska 20, 50-227 Wrocław (dalej także: „PSSE” i „Stacja”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Wróblewski, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny we Wrocławiu, Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu od 3 października 2013 r. (dalej: „PPIS” i „Dyrektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałaniu dostępności nowych narkotyków.2. Działania w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków.3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności narkotyków.
Okres objęty kontrolą	Od 21 sierpnia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz danych statystycznych z lat poprzednich)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/121/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r.2. Rafał Sudnik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/120/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r. <p>(dowody: akta kontroli t. I str. 1-2)</p>

¹ 16 listopada 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu rozwiązania organizacyjne umożliwiały co do zasady prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków, w związku z nowelizacją⁴ ustawy dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁵ (dalej: „ustawa o PN”).

Realizowane, w ramach posiadanych kompetencji, działania przyczyniały się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków. We wszystkich przypadkach spraw wpływających do Stacji, w których prowadzone postępowania zakończone zostały wydaniem decyzji administracyjnych, rozstrzygnięcia te polegały na umorzeniu postępowań z uwagi na ich bezprzedmiotowość. W zbadanych przypadkach wynikało to m.in. z faktu, że przedmiotem orzekania były produkty, które nie stanowiły już, w obowiązującym stanie prawnym, środków zastępczych. Przeprowadzone przez PPIS cztery kontrole punktów stacjonarnych, co do których istniało przypuszczenie, że mogą stanowić miejsca, w których wprowadzane do obrotu są środki zastępcze, nie skutkowały ujawnieniem takich produktów. Ponadto pracownicy Stacji wywiązywali się z obowiązku przekazywania, poprzez system informatyczny oraz w formie raportów, informacji o wpływających do PSSE zgłoszeniach przypadków podejrzeń zatruc środków zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi. Zapewniono bezpieczne przechowywanie produktów stanowiących lub mogących stanowić nowe narkotyki.

PPIS rzetelnie współpracował, w ramach posiadanych kompetencji, z innymi organami administracji publicznej, przyczyniając się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków.

W kontrolowanej działalności stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na tym, że: **[1]** nie wprowadzono do regulaminu organizacyjnego Stacji nowych zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi; **[2]** w sześciu z siedmiu objętych badaniem postępowań administracyjnych nie wydano decyzji w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶ (dalej: „kpa”) i nie zawiadomiono stron o niezłatwieniu sprawy w terminie; **[3]** nieudokumentowaniu jednej kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy w protokole i karcie oceny przedsiębiorcy zgodnych z wzorami wprowadzonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego; **[4]** wskazaniu czternastodniowego terminu płatności w trzech decyzjach nakładających kary pieniężne, pomimo że decyzjom tym nadano z mocy prawa rygor natychmiastowej wykonalności.

Ponadto NIK zidentyfikowała trzy stany problematyczne odnoszące się do zagadnień sprzed okresu kontrolowanego, rzutujące jednak na działalność Stacji w kontrolowanym okresie, polegające na: **[1]** wieloletnim przechowywaniu (od 2010 r.) i nieniszczeniu produktów znajdujących się w zabezpieczeniu PSSE, które w wyniku zmian przepisów prawnych mogą stanowić obecnie substancje pozostające poza sferą działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej; **[2]** skierowaniu w latach 2018 i 2020 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego w sprawach prowadzonych przez PPIS przed okresem kontrolowanym, co z racji znacznego upływu czasu od ujawnienia czynu do zawiadomienia o nim w konsekwencji skutkowało przedawnieniem karalności

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

⁴ Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. poz. 1490).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 852, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

niektórych z tych czynów; [3] wszczęciu w 2019 r. postępowań w przedmiocie nowych narkotyków w sprawach przekazanych do PSSE przez inne organy nawet przed kilkoma laty (tj. w latach 2011 i 2013-2016).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków

Opis stanu faktycznego

1.1. Uwzględnienie w regulaminie organizacyjnym⁸ zadań związanych ze środkami zastępczymi oraz nowymi substancjami psychoaktywnymi nastąpiło w dniu 14 września 2016 r. I tak, Oddziałowi Epidemiologii przypisano zadania w zakresie zbierania i opracowywania informacji dotyczących zatruć środkami zastępczymi, Oddziałowi Orzecznictwa i Próbobiorców (dalej: „Oddział PRB”) realizację zadań związanych z przestrzeganiem zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, a Oddziałowi Oświaty i Promocji Zdrowia prowadzenie wszelkich działań w zakresie profilaktyki dotyczącej środków zastępczych, w tym dokonywanie sprawozdań z tych działań.

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków były realizowane przez powołany w dniu 28 grudnia 2017 r. Zespół w sprawie nadzoru nad środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi⁹ (dalej: „Zespół”). W skład Zespołu wchodziło trzech pracowników Oddziału PRB (kierownik oraz dwóch pracowników merytorycznych) oraz radca prawny. Do zadań Zespołu należał nadzór nad środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi oraz bieżące monitorowanie informacji o środkach zastępczych, zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej także: „GIS”). W kartach osobowych (zakresach czynności) członków Zespołu w *obowiązках, odpowiedzialności i uprawnieniach pracownika* odniesiono się wyłącznie do określenia obowiązków związanych ze środkami zastępczymi, bez wskazania wprost obowiązków związanych z nowymi substancjami psychoaktywnymi. W sposób formalny uzupełnienie zakresów czynności o obowiązki związane z nowymi substancjami psychoaktywnymi nastąpiło w toku kontroli NIK, tj. we wrześniu 2020 r. PPIS wyjaśnił, że do tego czasu zadania w tym zakresie realizowane były w oparciu o polecenie ustne wydane przez kierownika Oddziału PRB wydane na podstawie pkt 10 zakresu czynności „Wykonywanie innych czynności zleconych przez przełożonych”.

W związku ze zmianami związanymi z wejściem w życie nowelizacji ustawy o PN w 2018 r. nie wprowadzono formalnych zmian organizacyjnych w PSSE. Niemniej jednak Zespół przejął zadania związane ze zgłoszeniami zatruć środkami zastępczymi i nowymi substancjami psychoaktywnymi, którymi uprzednio zajmował się Oddział Epidemiologii. W dniu 26 września 2018 r. przekazano Oddziałowi PRB dokumentację dotyczącą zgłoszeń zatruć środkami zastępczymi za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 lipca 2018 r., w celu kontynuacji przyjmowania i rejestrowania tych zgłoszeń.

W regulaminie organizacyjnym nie wprowadzono postanowień odnoszących się do powierzenia zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami

⁷ 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.

⁸ W związku z wydaniem przez Dyrektora zarządzeniem Nr 09/16 w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu.

⁹ Powołany zarządzeniem Nr 08/17 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2017 r.

psychoaktywnymi realizowanym w ramach kontroli spełniania obowiązków wynikających z przepisów tej ustawy, o których mowa w art. 40d ust. 1 ustawy o PN (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). PPIS wskazał, że zadania te powierzono Oddziałowi Higieny Pracy (dalej: „Oddział HP”), do którego należy m.in. nadzór nad podmiotami gospodarczymi w zakresie wprowadzania do obrotu substancji chemicznych i ich mieszanin oraz prekursorów narkotyków kategorii 1 i 3. W ślad za tymi czynnościami, które obejmują kontrole przedsiębiorców, przydzielono nowe zadania Oddziałowi HP. W toku kontroli PPIS wskazał, że zadania wynikające z art. 40d ust. 1 ustawy o PN, zostaną niezwłocznie włączone do regulaminu organizacyjnego Stacji.

(dowody: akta kontroli t. I str. 3, 13-14, 31-79; t. II str. 129-130, 135-136, 143-146, 356-363)

1.2. Struktura organizacyjna PSSE nie uległa zmianie w związku z utworzeniem w oparciu o Porozumienie zawarte w dniu 26 listopada 2018 r. w Warszawie pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Policji, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Prokuratorem Krajowym, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym (dalej: „Porozumienie z 26 listopada 2018 r.”) międzyresortowego, zintegrowanego systemu przeciwdziałania zagrożeniom ze strony nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych.

Dyrektor wyjaśnił, że realizacja postanowień Porozumienia z 26 listopada 2018 r. odbywa się w toku bieżącej pracy Stacji. Trwająca od wielu lat współpraca pomiędzy organami nie wymagała podjęcia dodatkowych rozwiązań organizacyjnych.

(dowody: akta kontroli t. I str. 3-4, 15, 31-79, 385-388)

1.3. Zadania związane z uzyskiwaniem, gromadzeniem i wprowadzaniem zatruc środków zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi, nowych zgłoszeń do rejestru, który prowadzi Główny Inspektor Sanitarny, powierzono pracownikowi Oddziału PRB. Do gromadzenia tych informacji wykorzystywano system informatyczny SMIOD1, a od 1 lipca 2019 r. nową wersję tego systemu – SMIOD2.

W toku oględzin potwierdzono, że system SMIOD2 umożliwiał wprowadzenie zgłoszenia zatrucia środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną (poprzez moduł „Zatrucia”). Elektroniczny formularz nowego zgłoszenia zawierał wszystkie elementy określone w art. 30a ust. 4 ustawy o PN.

(dowody: akta kontroli t. I str. 4, 20-21, 62-79, 318-319)

1.4. W okresie objętym kontrolą Stacja nie przeprowadzała szkoleń, konferencji i innych form szkoleniowych dla pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu przeciwdziałania dostępności nowych narkotyków. W listopadzie 2018 r. dwóch pracowników Oddziału PRB uczestniczyło w szkoleniu zewnętrznym o tematyce dotyczącej nowych substancji psychoaktywnych.

PPIS wyjaśnił, że nie organizował odrębnych szkoleń dla pracowników PSSE, dotyczących problematyki nowych narkotyków, ponieważ nie widział takiej potrzeby. Pracownicy PSSE, w tym Oddziału PRB, byli na bieżąco informowani o wprowadzonych zmianach w obowiązującym prawie przez komórkę Sekcji Prawnej i głównego specjalistę do spraw Systemu Jakości PSSE. Wszelkie informacje w sprawie zmian w przepisach prawa przekazywane były ustnie przez radcę prawnego na comiesięcznych spotkaniach roboczych Dyrektora i kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych.

Od sierpnia 2018 r. do września 2020 r. Oddział Oświaty Zdrowotnej i Promocji Zdrowia przeprowadził 18 zewnętrznych działań w formie szkoleń, wykładów, eventów i kampanii informacyjnych. Ich przedmiotem były m.in. zagadnienia

dotyczące szkodliwego oddziaływania substancji psychoaktywnych, profilaktyki uzależnień od alkoholu, tytoniu i innych środków psychoaktywnych oraz zagrożeń wynikających z ich stosowania.

W objętym kontrolą okresie nie realizowano programów, szkoleń, konferencji w całości poświęconych tematyce nowych narkotyków, niemniej zagadnienia z nimi związane były elementami ww. działań prowadzonych przez Oddział Oświaty Zdrowotnej i Promocji Zdrowia.

(dowody: akta kontroli t. I str. 4, 15-19, 81-82; t. II str. 130, 137)

1.5. W toku oględzin stwierdzono, że zabezpieczone materiały, co do których zachodziło podejrzenie, że mogą stanowić nowe narkotyki przechowywano w wyznaczonym do tego pomieszczeniu. Dostęp do pomieszczenia był zabezpieczony. Prowadził przez trzy pary drzwi, z których dwie posiadały wzmocnienie i wyposażone zostały w podwójny zamek. Zabezpieczone materiały dowodowe znajdowały się wewnątrz opisanych kartonów i segregatorów. W pomieszczeniu znajdowały się produkty gromadzone od 2010 r.

PPIS wyjaśnił, że nie wprowadzono w PSSE żadnego aktu wewnętrznego, regulującego kwestię przyjmowania, przechowywania, wydawania transportu oraz niszczenia środków zastępczych, czy też ujmując to szerzej substancji zabronionych ustawą o PN. Jak wskazał, taka sytuacja wynikała przede wszystkim z braku odpowiednich przepisów prawnych regulujących to zagadnienie w oczekiwanym zakresie. PPIS wskazał, że w przypadku pobierania próbek produktów do badań laboratoryjnych w PSSE stosowany był dokument o nazwie „Protokół pobrania próbek środków zastępczych stanowiący dowód i pokwitowanie urzędowego pobrania próbek”, a także „Protokół przekazania/wydania”, który był stosowany w przypadkach przekazywania/wydawania produktów pomiędzy PPIS a Policją. W przypadku produktów zabezpieczonych podczas kontroli były one przewożone do PSSE przez pracowników Stacji pojazdem Policji i w asyście funkcjonariuszy, a w przypadku przekazywania lub pobierania przez pracowników PSSE produktów z i do magazynu narkotyków prowadzonego przez Policję, taki transport był realizowany samochodem PSSE lub Policji przez upoważnionych pracowników PSSE lub Policji.

W kwestii braku niszczenia zabezpieczonych produktów i nierealizowania decyzji wydanych w przedmiocie niszczenia takich produktów PPIS wskazał, że jednym z powodów jest oczekiwanie na opracowanie w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu jednolitych procedur z tym związanych. Kolejnym powodem tego stanu jest realizowanie innych bieżących zadań wynikających z pracy Zespołu, tj. prowadzenie dużej liczby postępowań administracyjnych, w tym z lat ubiegłych, a od marca 2020 r. praktycznie całkowite zaprzestanie realizacji zadań tego Zespołu na rzecz działań związanych z epidemią COVID-19.

NIK wskazuje na stan problematyczny, jakim jest wieloletnie przechowywanie i nieniszczenie produktów pozostających w zabezpieczeniu PSSE od nawet 2010 r., które w wyniku zmian przepisów prawnych mogą stanowić obecnie substancje pozostające poza sferą działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(dowody: akta kontroli t. I str. 4, 19-20, 313-317; t. II 130, 136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W regulaminie organizacyjnym PSSE nie uwzględniono postanowień odnoszących się do powierzenia zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi realizowanym w ramach kontroli spełniania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o PN. Zadania w tym zakresie, zgodnie z art. 40d

ust. 1 ustawy o PN, przypisane zostały Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a ich uszczegółowienie zawarte zostało w Porozumieniu z dnia 21 lutego 2019 r. pomiędzy Inspektorem do spraw Substancji Chemicznych a Głównym Inspektorem Sanitarnym w sprawie szczegółowych warunków i sposobu współpracy przy sprawowaniu nadzoru nad spełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, dotyczących prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przewozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej (dalej: „Porozumienie z 21 lutego 2019 r.”).

PPIS wyjaśnił, że zadania w tym zakresie przydzielono dla Oddziału HP, a w sposób formalny zostaną niezwłocznie włączone do regulaminu organizacyjnego Stacji i podjęto już czynności zmierzające do uporządkowania tego stanu.

(dowód: akta kontroli t. I str. 31-58, 356; t. II str. 361-363)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Stacji rozwiązania organizacyjne umożliwiały co do zasady prawidłową realizację zadań z zakresu ograniczania dostępności nowych narkotyków, w związku z nowelizacją ustawy o PN. NIK stwierdziła jednak nieprawidłowość, polegającą na tym, że nie wprowadzono do regulaminu organizacyjnego Stacji nowych zadań związanych z nadzorem nad nowymi substancjami psychoaktywnymi.

NIK zidentyfikowała także stan problematyczny odnoszący się do zagadnień sprzed okresu kontrolowanego, rzutujący jednak na działalność Stacji w kontrolowanym okresie. Związany on jest z wieloletnim przechowywaniem i nieniszczeniem materiałów znajdujących się w zabezpieczeniu PSSE, które w wyniku zmian przepisów prawnych mogą stanowić obecnie substancje pozostające poza sferą działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

OBSZAR

2. Działania w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków

2.1. Skala i rezultaty działań podjętych przez PSSE w okresie od 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. obejmowały m.in.:

- przeprowadzenie kontroli podmiotów, w przypadku których zachodziło podejrzenie produkcji lub wprowadzenia do obrotu nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych. Łącznie przeprowadzono 40 kontroli (w 2017 r. – 29, w 2018 r. – siedem¹⁰, w 2019 r. – cztery, w 2020 r., do 30 czerwca nie przeprowadzono kontroli), w 22 przypadkach w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu nowych substancji psychoaktywnych lub środków zastępczych (w 2017 r. – w 19 przypadkach, w 2018 r. – w trzech przypadkach, w 2019 r. – nie stwierdzono);

- wydanie łącznie 20 decyzji w oparciu art. 44c ust. 1 ustawy o PN (w 2017 r. – 13, w 2018 r. – sześciu, w 2019 r. – jednej, w 2020 r., do 30 czerwca nie wydano takiej decyzji);

- wydanie łącznie 138 decyzji w oparciu o art. 44c ust. 4 ustawy o PN (w 2017 r. – 75, w 2018 r. – 28, w 2019 r. – 24, a w 2020 r., do 30 czerwca – 11);

- wydanie łącznie 566 decyzji administracyjnych w przedmiocie nowych narkotyków ogółem (w 2017 r. – 176, w 2018 r. – 97, w 2019 r. – 268, w 2020 r., do 30 czerwca – 25);

¹⁰ Wszystkie kontrole przeprowadzone przed 21 sierpnia 2018 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o PN.

- zabezpieczenie 5 157 opakowań produktów w łącznej wadze 4 877,83 g (w 2017 r. – 4 485 o wadze 4213,75 g, w 2018 r. – 653 o wadze 641,37 g, w 2019 r. – 16 o wadze 20,2 g, a w 2020 r., do 30 czerwca – trzech o wadze 2,51 g);
- pobranie 29 próbek do badań laboratoryjnych (w 2017 r. – ośmiu, w 2018 r. – 16, w 2019 r. – pięciu);
- poniesienie kosztów badań laboratoryjnych próbek w wysokości 17 550,88 zł (w 2017 r. – 4 053,12 zł, w 2018 r. – 7 168,87 zł, w 2019 r. – 4 559,54 zł, a w 2020 r. – 1 769,35 zł). Nie odzyskano kosztów badań tych próbek;
- otrzymanie od innych organów (m.in. Policji, Prokuratury, KAS) łącznie 634 spraw w celu przeprowadzenia postępowań związanych z odpowiedzialnością administracyjną, dotyczących wprowadzania do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych (w 2017 r. – 511, w 2018 r. – 115, w 2019 r. – pięciu, w 2020 r., do 30 czerwca – trzech);
- wydanie w oparciu o art. 52a ust. 1 ustawy o PN 17 decyzji administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej skutkujących nałożeniem kar w łącznej wysokości 1 290 000,00 zł (w 2017 r. – sześciu w łącznej kwocie 900 000,00 zł, w 2018 r. – ośmiu w łącznej kwocie 320 000,00 zł, w 2019 r. – dwóch w łącznej kwocie 40 000,00 zł, w 2020 r., do 30 czerwca – jednej na kwotę 30 000,00 zł). Przy czym, według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. względem kar nałożonych w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) zapłacono lub wyegzekwowano z tej kwoty 29 479,21 zł, tj. 2,3%. I tak, względem kar nałożonych w 2017 r. wyegzekwowano łącznie 27 000,00 zł, tj. 3%, względem kar nałożonych w 2019 r. wyegzekwowano 2 479,21 zł, tj. 6,2%, natomiast względem kar nałożonych w 2018 r. i 2020 r., do 30 czerwca nie wyegzekwowano żadnej kwoty;
- wyegzekwowanie nałożonych kar pieniężnych w łącznej kwocie 29 729,21 zł (w 2017 r. – 12 000,00 zł, w 2018 r. – 6 250,00 zł, w 2019 r. – 6 000,00 zł, w 2020 r., do 30 czerwca – 5 479,21 zł), przy czym kwota ta dotyczy także kar nałożonych w latach poprzednich.

Skierowano 15 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa związanego z wytwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu nowych narkotyków (w 2017 r. – dwa, w 2018 r. – 12, w 2020 r. - jedno). Ponadto w 2019 r., skierowano dwa uzupełnienia zawiadomień z 2018 r.

W latach 2017-2020 (do 30 czerwca) na terenie działania PPIS zidentyfikowano 197 przypadków zatruc, podejrzeń zatruc środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi (w 2017 r. – 54, w 2018 r. – 89, w 2019 r. – 48, w 2020 r. do 30 czerwca – sześć) oraz pięć przypadków zgonów mogących mieć związek z użyciem środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych (w 2018 r. – trzy, w 2019 r. – dwa).

Ponadto:

Dwukrotnie naczelnicy urzędów skarbowych wystąpili do PPIS o pokrycie kosztów prowadzonych postępowań egzekucyjnych dotyczących m.in. nałożonych kar pieniężnych oraz dochodzenia innych należności związanych z prowadzonymi postępowaniami w obszarze nowych narkotyków (w 2017 r. – jednokrotnie, w 2019 r. – jednokrotnie). Łączna kwota tych obciążeń wynosiła 28 379,20 zł (w 2017 r. – 9 161,70 zł, w 2019 r. – 19 217,50 zł). Z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego PSSE poniosła w 2018 r. wydatki w kwocie 9 161,70 zł (pierwszy przypadek), natomiast kwota 19 217,50 zł była kosztem do poniesienia w 2020 r. (drugi przypadek).

W powyższych przypadkach PPIS podejmował działania zmierzające do umorzenia w całości wskazanych kosztów przywołując w swojej argumentacji m.in., że

obciążanie nimi wierzyciela jako instytucji Skarbu Państwa nie jest uzasadnione gospodarczo (budżet państwa obciąża kosztami budżet państwa).

W pierwszym przypadku (obciążenie kosztami egzekucyjnymi w kwocie 9 161,70 zł) Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście odmówił uwzględnienia wniosku PPIS oraz umorzenia kosztów egzekucyjnych. PPIS złożył do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu zażalenie na to postanowienie. W ostatecznym, w administracyjnym toku instancji, postanowieniu Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu utrzymano w mocy postanowienie organu egzekucyjnego. PPIS wniósł skargę na to rozstrzygnięcie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: „WSA”). Po rozpoznaniu WSA oddalił skargę, wskazując na jej niezasadność, gdyż w przedmiotowej sprawie nie zachodziła przesłanka ważnego interesu publicznego, jako podstawy do umorzenia kosztów egzekucyjnych, a bezspornym jest, że PPIS jako wierzyciel, pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli nie mogą one być ściągnięte od zobowiązanego. Zaskarżone postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu i poprzedzające je postanowienie organu egzekucyjnego, w ocenie WSA, nie naruszały obowiązujących przepisów prawa, co uzasadniało oddalenie skargi. Wobec powyższego PPIS uznał, iż brak było podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W drugim wskazanym przypadku (obciążenie kosztami egzekucyjnymi w kwocie 19 217,50 zł) Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście również odmówił umorzenia w całości kosztów egzekucyjnych. Także w tym przypadku Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego, a na wydane postanowienie PPIS wniósł skargę do WSA wnosząc jednocześnie o wstrzymanie w całości wykonania postanowień o obciążeniu kosztami egzekucyjnymi do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd. WSA wydał postanowienie odmawiające wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego je postanowienia I instancji. PPIS także na to postanowienie złożył zażalenie, jednak zostało ono przez Naczelnego Sąd Administracyjny oddalone. W pozostałym zakresie sprawa w przedmiocie odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych była w toku¹¹.

(dowody: akta kontroli t. I str. 26, 235-272, 320-345; t. II str. 89, 132, 138-140, 211-217, 222-306)

2.2. PPIS przyjmował w drodze korespondencji elektronicznej zgłoszenia zatruciem środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną albo podejrzenia wystąpienia takich zatruciem albo zgonów, których przyczyną mogło lub było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną¹² wpływające do Stacji z Dolnośląskiego Szpitala Specjalistycznego im. T. Marciniaka we Wrocławiu (dalej: „DSS we Wrocławiu”) oraz Katedry Medycyny Sądowej Zakładu Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego we Wrocławiu (dalej: „Zakład Medycyny Sądowej UM”). Otrzymane zgłoszenia wprowadzano do modułu „Zatrucia” w systemie informatycznym SMIOD, a od 1 lipca 2019 r. w SMIOD2. PPIS tożsame informacje sprawozdawał do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej: „DPWIS”). Zestawienie zatruciem przesyłano na wskazany adres e-mail z częstotliwością co dwa tygodnie (od 2020 r. na podstawie wytycznych GIS zestawienie przesyłano w ujęciu miesięcznym). Fakt raportowania przez PPIS w formie tabelarycznej zestawień dotyczących zgłoszeń zatruciem substancją zastępczą lub nową substancją psychoaktywną wynikał, jak wskazał PPIS, m.in. z wytycznych GIS oraz Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-

¹¹ Według stanu na dzień 23 października 2020 r.

¹² Zakres tych danych obejmował: datę zdarzenia/interwencji medycznej, miejsce zdarzenia, płeć, inicjały i wiek pacjenta, nazwę środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej, nazwę produktu, rodzaj udzielonego świadczenia zdrowotnego, dane podmiotu zgłaszającego, nazwę oddziału i informację dotyczącą zgonu.

Epidemiologicznej we Wrocławiu (dalej: „WSSE”), w tym Koordynatora ds. nadzoru nad środkami zastępczymi z terenu województwa dolnośląskiego. PPIS wskazał, że nie wpłynął żaden dokument anulujący polecenia w ww. zakresie, pomimo wprowadzania tych danych do systemów informatycznych SMIOD i SMIOD2.

Szczegółowym badaniem objęto zgłoszenia wpływające do PSSE w miesiącach: marzec, czerwiec, wrzesień i grudzień 2019 r. I tak: [1] w marcu DSS we Wrocławiu przekazał do PSSE trzy zgłoszenia, które wprowadzono do systemu SMIOD i zostały zaraportowane w zestawieniach przekazywanych do WSSE; [2] w czerwcu DSS we Wrocławiu przekazał do PSSE trzy zgłoszenia, które wprowadzono do systemu SMIOD i zostały zaraportowane w zestawieniach przekazywanych do WSSE oraz jedno zgłoszenie z Zakładu Medycyny Sądowej UM, które wprowadzono do systemu SMIOD i zostało zaraportowane w zestawieniach przekazanych do WSSE; [3] we wrześniu DSS we Wrocławiu przekazał do PSSE osiem zgłoszeń, które wprowadzono do systemu SMIOD2 i zostały zaraportowane w zestawieniach przekazywanych do WSSE; [4] w grudniu nie wpłynęły zgłoszenia dotyczące zatruc. We wszystkich przypadkach zgłoszenia te dotyczyły nieustalonych na dzień przekazania zgłoszenia substancji. Zgłoszenia te dokonywane były drogą e-mailową w przypadku DSS we Wrocławiu przez pracowników administracyjnych Działu Organizacji i Nadzoru, a zgłoszenie z Zakładu Medycyny Sądowej UM przekazane zostało drogą e-mailową przez pracownika tego zakładu.

(dowody: akta kontroli t. I str. 4-5, 21-24, 155-231; t. II str. 130, 138, 182-189)

2.3. PPIS poinformował pisemnie, powołując się na art. 30a ustawy o PN, DSS we Wrocławiu (data doręczenia – 27 sierpnia 2018 r.) oraz Zakład Medycyny Sądowej UM (data doręczenia – 21 sierpnia 2018 r.) o wejściu w życie z dniem 21 sierpnia 2018 r. zmiany ustawy o PN i wynikającym z niej obowiązku dokonywania zgłoszeń wystąpienia zatrucia środkami zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi oraz podejrzenia wystąpienia takiego zatrucia albo zgonu, którego przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. W piśmie tym określono sposób dokonywania zgłoszeń, tj. w postaci elektronicznej (na wskazany adres poczty elektronicznej) niezwłocznie, nie później niż w terminie 48 godzin od wystąpienia lub podejrzenia zatrucia. Pisma przypominające o obowiązku raportowania zgłoszeń PPIS wystosował do ww. jednostek z początkiem roku 2019 (data doręczenia kolejno – 11 stycznia 2019 r. oraz 14 stycznia 2019 r.) oraz roku 2020 (data doręczenia – 13 stycznia 2020 r.).

PPIS wyjaśnił, że posiadał wiedzę o tym, że wszystkie osoby, u których stwierdzono zatrucie lub podejrzenie zatrucia były kierowane do DSS we Wrocławiu, z kolei Zakład Medycyny Sądowej UM jest podmiotem realizującym badania pośmiertne na zlecenie prokuratur rejonowych we Wrocławiu. PPIS nie posiadał informacji na temat innych podmiotów z terenu Wrocławia, które wykonywałyby takie badania w sytuacji wystąpienia podejrzenia zgonu, którego przyczyną było albo mogło być zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną.

Pismem o raportowanie zgłoszeń zatruc środkami zastępczymi lub substancjami psychoaktywnymi zwrócono się również do podmiotu prywatnego spoza Wrocławia zajmującego się prowadzeniem laboratorium (data doręczenia – 27 listopada 2019 r.). Informację w tym zakresie ponowiono w 2020 r. (data doręczenia – 15 stycznia 2020 r.). Dyrektor wyjaśnił, że powodem, dla którego wystąpił do ww. podmiotu o przesyłanie informacji było długie oczekiwanie na informację z Zakładu Medycyny Sądowej UM, a także wytyczne GIS dotyczące weryfikacji otrzymywanych zgłoszeń z danymi Prokuratury. Do dnia 14 września 2020 r. PPIS nie otrzymał żadnej odpowiedzi od tego podmiotu w powyższej sprawie.

NIK zaznacza, że laboratoria niebędące podmiotami leczniczymi nie mogą być traktowane jako adresaci żadnego z obowiązków, o których mowa w art. 30a ustawy o PN, a pozyskiwanie takich danych od tych podmiotów odbywać się może na zasadach dobrowolności.

Nie wystąpiły przypadki, aby podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz prowadzące badania pośmiertne zgłaszały PPIS informacje o problemach w realizacji obowiązków w zakresie zgłaszania przypadków zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychotropową albo podejrzenia takiego zatrucia albo zgonu, którego przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną.

PPIS wskazał, że w zakresie problemów i trudności w funkcjonowaniu procesu przyjmowania, gromadzenia i udostępniania informacji o zatruciach i zgonach powiązanych z nowymi narkotykami należy stwierdzić, że takowe wystąpiły głównie w procesie przyjmowania zgłoszeń dotyczących zgonów, których przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. Głównym problemem było ustalenie, czy do danego zgonu faktycznie doszło wskutek zatrucia ww. substancjami, czy tylko istnieje takie podejrzenie. W korespondencji prowadzonej z Zakładem Medycyny Sądowej UM od stycznia do kwietnia 2019 r. (na prośbę Wojewódzkiego Koordynatora ds. środków zastępczych w związku z zapytaniem GIS), odnośnie do trzech zgłoszonych przez Zakład przypadków zgonów we wrześniu 2018 r. wynikało, że nie udało się ustalić faktycznej przyczyny tych zgonów na podstawie sekcji zwłok. Ponadto Zakład Medycyny Sądowej UM nie posiadał informacji, czy prokuratorzy, którzy te sekcje zlecali wykonywali dalsze badania toksykologiczne, a jeżeli tak, to z jakim wynikiem.

W zakresie korespondencji prowadzonej z Zakładem Medycyny Sądowej UM (w związku z weryfikacją zgłoszeń z danymi Prokuratury) odnośnie do zgonu zgłoszonego przez Zakład w czerwcu 2019 r. wynikało, że prowadząca sprawę Prokuratura Rejonowa w Oleśnicy ostatecznie nie wyraziła zgody na badania toksykologiczne, w związku z tym Zakład nie był w stanie podać informacji o ich wynikach.

(dowody: akta kontroli t. I str. 4-5, 20-26, 83-154; t. II str. 130, 136-137, 147-175)

2.4. W okresie objętym kontrolą do PSSE wpłynęły¹³ 34 sprawy związane z ujawnianiem wytwarzania bądź wprowadzaniem do obrotu środków zastępczych. Żadna z tych spraw nie wynikała z kontroli przeprowadzonej przez PPIS z uwagi na to, że przeprowadzone po 21 sierpnia 2018 r. przez PPIS kontrole¹⁴ nie ujawniły wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych. Wszystkie sprawy wiązały się z przekazaniem materiału od innych podmiotów, w tym 31 spraw z organów Prokuratury, w dwóch przypadkach z Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie oraz w jednym przypadku sprawę przekazał DPWIS. W 26 sprawach prowadzono 37 postępowań zakończonych¹⁵ wydaniem decyzji, w tym: 16 w oparciu o art. 44c ust. 4 ustawy o PN (w sprawie zakazania wprowadzania do obrotu, nakazania wycofania z obrotu oraz orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu produktów), 11 decyzji w oparciu o art. 52a ustawy o PN (nakładanie kar pieniężnych) oraz 10 decyzji w oparciu o art. 27c ust. 6 ustawy o PIS. We wszystkich tych przypadkach PPIS wydał decyzję o umorzeniu prowadzonego postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość, w związku z czym nie nałożono w tych sprawach także kar pieniężnych. Siedem postępowań prowadzonych w pięciu sprawach nie zostało

¹³ Do dnia 8 października 2020 r.

¹⁴ Cztery kontrole w 2019 r.

¹⁵ Według stanu na dzień 8 października 2020 r.

zakończonych wydaniem decyzji¹⁶. W trzech sprawach dokumentację przekazano zgodnie z właściwością miejscową do innych organów inspekcji sanitarnej.

Spośród 26 spraw, w których wydano decyzję od wpływu materiału do PSSE do wydania decyzji upłynęło od 52 do 456 dni. Spośród pięciu spraw niezakończonych wydaniem decyzji, według stanu na dzień 8 października 2020 r., upłynęło od 356 do 750 dni.

W dwóch sprawach poniesiono koszty w łącznej kwocie 444,81 zł na uzyskanie pisemnej opinii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji w Warszawie na temat materiału przekazanego przez Prokuraturę.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6, 26-29, 320; t. II str. 133, 141, 379-384)

Szczegółowym badaniem objęto pięć spraw (przekazanych przez Prokuraturę), w tym trzy sprawy które wpłynęły do PSSE od dnia 21 sierpnia 2018 r. do końca 2018 r. oraz dwie sprawy które wpłynęły do PSSE w 2019 r.

Spośród spraw z 2018 r. prowadzono cztery postępowania, w tym trzy w sprawie wydania decyzji w oparciu o art. 44c ust. 4 ustawy o PN¹⁷ oraz jedno w oparciu o art. 52a ustawy o PN¹⁸. Postępowania te zakończyły się wydaniem decyzji¹⁹ o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość (substancje na dzień orzekania nie stanowiły środków zastępczych, a także oceniając materiał dowodowy w przypadku postępowania dotyczącego kary pieniężnej, nie stwierdzono wprowadzania do obrotu środków zastępczych). Decyzje wydano po 86, 110, 110 oraz 334 dniach od wszczęcia postępowań, przy czym nie zawiadamiano stron tych postępowań o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie w oparciu o art. 36 kpa. Dwie z tych decyzji²⁰ wysłano ich adresatowi po 29 dniach od ich wydania. Kwestie te opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku dwóch spraw z 2019 r. prowadzono trzy postępowania, jedno w oparciu o art. 44c ust. 4 ustawy o PN²¹, jedno w oparciu o art. 52a ustawy o PN²² oraz jedno w oparciu o art. 27c ust. 6 ustawy o PIS²³. PPIS wyjaśnił, że w przypadku postępowania prowadzonego w oparciu o art. 27c ust. 6, zostało ono wszczęte na wniosek prokuratora Prokuratury Rejonowej dla Wrocławia Krzyki-Zachód, który w trybie art. 182 kpa zwrócił się do PPIS z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w oparciu o ten przepis ustawy o PIS. Postępowanie to zakończyło się wydaniem decyzji²⁴ o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość, a decyzja ta została wydana po 52 dniach od wszczęcia postępowania, przy czym wysłana została adresatowi po 25 dniach od jej wydania. W przypadku postępowań prowadzonych w oparciu o art. 44c ust. 4 i art. 52a ustawy o PN, na dzień badania tych postępowań, tj. 1 października 2020 r., nie wydano decyzji, przy czym od dnia wszczęcia postępowania, tj. 8 sierpnia 2019 r. do dnia badania tych postępowań upłynęło 420 dni, a z akt sprawy nie wynikało, aby prowadzone były czynności dowodowe. W postępowaniach tych nie zawiadamiano stron tych postępowań o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie w oparciu o art. 36 kpa. Kwestie te opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁶ Według stanu na dzień 8 października 2020 r.

¹⁷ PRB-AŁ-47-2-185/18; PRB-AŁ-47-2-215/18 i PRB-RK-2-1/19.

¹⁸ PRB-AŁ-47-2-216/18.

¹⁹ 6920/18 z dnia 5 grudnia 2018 r., 1885/19 z dnia 26 marca 2019 r., 1886/19 z dnia 26 marca 2019 r. i 4777/20 z dnia 21 stycznia 2020 r.

²⁰ 1885/19 z dnia 26 marca 2019 r. i 1886/19 z dnia 26 marca 2019 r.

²¹ PRB-RK-47-2-47/19.

²² PRB-RK-47-2-48/19.

²³ PRB-RK-47-2-5/19.

²⁴ 2439/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

W przypadku jednej²⁵ z pięciu badanych spraw, przekazanych przez Prokuraturę, do PPIS przekazano również dowody w postaci zabezpieczonych produktów będących przedmiotem orzekania, które jak wyjaśnił PPIS, umieszczone zostały w pomieszczeniu służącym do przechowywania tych produktów w Stacji (substancje zawarte w tych produktach, co stwierdzono toku prowadzonego postępowania administracyjnego, w dniu ich przekazania, tj. 31 października 2018 r., stanowiły nową substancję psychoaktywną). W pozostałych przekazywanych przez Prokuraturę sprawach dowody rzeczowe nie były dołączane.

(dowody: akta kontroli t. I str. 346-491, t. II str. 1-88, 133, 218-219)

W zakresie działania PPIS względem dochodzenia należności wynikających z nałożonych w oparciu o art. 52a ustawy o PN kar pieniężnych badaniem kontrolnym objęto czynności związane z prowadzeniem egzekucji należności pieniężnych wynikających z trzech decyzji w tym przedmiocie, w tym dwóch wydanych w okresie od 21 sierpnia 2018 r. do końca 2018 r. (kary w wysokościach: 60 000,00 zł oraz 50 000,00 zł) i jednej wydanej w 2019 r.²⁶ (kara w wysokości: 20 000,00 zł). W odniesieniu do tych decyzji:

- decyzje te wysłano do ich adresatów odpowiednio po: 12, siedmiu i 38 dniach od ich wydania;
- we wszystkich przypadkach wskazywano czternastodniowy termin płatności (od dnia doręczenia decyzji) kary nałożonej tą decyzją;
- tytuły wykonawcze wystawiono odpowiednio po: trzech, jednym oraz jednym dniem od upływu wskazanego terminu zapłaty;
- tytuły wykonawcze przekazywano do egzekucji naczelnikowi urzędu skarbowego odpowiednio: w dniu wydania oraz po 18 i 51 dniach od ich wydania;
- organy egzekucyjne nie obciążały PPIS kosztami nieskutecznej egzekucji;
- PPIS monitorował stan egzekucji należności poprzez kontakty telefoniczne z organem egzekucyjnym;
- na podstawie jednego z tytułów wykonawczych (kwota kary 20 000,00 zł)²⁷ udało się wyegzekwować, na dzień 30 września 2020 r., kwotę 2 867,70 zł (w tym 143,29 zł potrąconych kosztów egzekucyjnych). W przypadku pozostałych dwóch decyzji i tytułów wykonawczych nie wyegzekwowano żadnej kwoty.

(dowody: akta kontroli t. II str. 90-128, 131, 209-211)

W toku kontroli zidentyfikowano stan problematyczny odnoszący się do czasu sprzed okresu kontrolowanego, polegający na wszczęciu w okresie objętym kontrolą, tj. od lipca 2019 r. do listopada 2019 r., 40 postępowań w przedmiocie nowych narkotyków w 37 sprawach przekazanych do PSSE przez inne organy w latach 2011 i 2013-2016. Przy czym wszczęcie postępowań, już w okresie objętym kontrolą, miało miejsce po upływie od 958 do 3 002 dni od wpływu materiałów do PSSE.

Wyjaśniając kwestię znacznego upływu czasu od wpływu materiałów do wszczęcia postępowań, PPIS wyjaśnił, że sprawy te (z wyjątkiem jednej²⁸) przekazano do PSSE za pismami. PPIS wskazał, że jest to o tyle istotne, że stosowana w czasie ich wpływu praktyka postępowania z takimi pismami sprowadzała się do tego, że nie były one traktowane na równi z np. wnioskami składanymi przez prokuratora

²⁵ PRB-RK-47-2-1/19.

²⁶ Decyzja Nr 6574/18 z dnia 14 listopada 2018 r. (kara w wysokości 60 000,00 zł, tytuł wykonawczy KS-MT-313-3/18TWD), decyzji Nr 6986/18 z dnia 5 grudnia 2018 r. (kara w wysokości 50 000,00 zł, tytuł wykonawczy KS-MT-313-3/19TWD) oraz decyzji 3001/19 z dnia 17 maja 2019 r. (kara w wysokości 20 000,00 zł, tytuł wykonawczy KS-MT-313-2/19TWD).

²⁷ KS-MT-313-2/19TWD, wydanego na podstawie decyzji nr 3001/19 z dnia 17 maja 2019 r.

²⁸ Przekazanej przez Prokuraturę Rejonową dla Wrocławia-Śródmieście za postanowieniem.

w trybie art. 182 kpa i nie obligowały PPIS do wszczęcia postępowania z urzędu. Jak wskazał PPIS, dokonana wówczas ocena otrzymanych materiałów, tj. tuż po ich wpływie do PSSE, pod kątem naruszenia zakazu wytwarzania bądź wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, nie wskazywała na potrzebę ich prowadzenia z urzędu. Jednakże ponowna ocena tych materiałów, przeprowadzona w 2019 r., wykazała potrzebę prowadzenia postępowań administracyjnych w tych sprawach, chociażby z powodu konieczności podjęcia decyzji merytorycznej w zakresie wydania zakazu wprowadzania do obrotu środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych, jak i w przedmiocie zniszczenia przekazanych (w niektórych z tych spraw) dowodów rzeczowych, tj. zabezpieczonych produktów stanowiących obecnie środki zastępcze, nowe substancje psychoaktywne, środki odurzające i substancje psychotropowe lub umorzenia postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości. PPIS dodał, że potrzeba uregulowania tych kwestii, w drodze decyzji administracyjnych, spowodowała wszczęcie w tych sprawach ww. postępowań administracyjnych.

(dowody: akta kontroli t. II str. 307-325)

Analiza danych dotyczących postępowań wszczętych na podstawie wpływu materiałów od innych organów w okresie kontrolowanym, tj. od 21 sierpnia 2018 r. wykazała także, że postępowania administracyjne w dwóch sprawach przekazanych według właściwości przez PSSE w Warszawie zostały wszczęte przez PPIS po 225 dniach od wpływu materiałów, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowody: akta kontroli t. II str. 312, 319, 322)

2.5. W kontrolowanym okresie PPIS otrzymał od Inspektora do spraw Substancji Chemicznych (obecnie Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych) dwa wnioski²⁹ dwóch podmiotów o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: [1] przetwarzania, przerabiania, wewnątrzspółnotowej dostawy lub wewnątrzspółnotowego nabycia nowej substancji psychoaktywnej oraz [2] przetwarzania wewnątrzspółnotowej dostawy lub wewnątrzspółnotowego nabycia nowych substancji psychoaktywnych. W pierwszym przypadku nie dokonano sprawdzenia zgodności wniosku z ustalonym w wyniku kontroli stanem faktycznym, przy czym wniosek ten wpłynął do PSSE 17 grudnia 2019 r., a już 31 grudnia 2019 r. Inspektor do spraw Substancji Chemicznych (obecnie Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych) przekazał do PSSE decyzję o udzieleniu zezwolenia temu podmiotowi na podstawie złożonego wniosku. PPIS wyjaśnił dodatkowo, że przesłany wniosek dotyczył zezwolenia, które wydane zostało Wojewódzkiemu Inspektorowi Weterynaryjnemu we Wrocławiu, a w piśmie przewodnim przekazującym wniosek nie sformułowano żądania przeprowadzenia kontroli. Ponadto Inspekcja Weterynaryjna jest jednostką sektora finansów publicznych, wchodzącą w skład rządowej administracji zespolonej. Podmiot ten znajdował się pod stałym nadzorem Oddziału HP, a ostatnia kontrola została przeprowadzona 6 listopada 2019 r., m.in. w Pracowni Chemii Środków Spożywczych i Pasz, w której wnioskodawca zaplanował oznaczanie w żywności i materiale biologicznym nowej substancji psychoaktywnej, której dotyczył wniosek.

W drugim przypadku wniosek przekazany został do PSSE 10 lipca 2020 r., a Inspektor do spraw Substancji Chemicznych w piśmie przewodnim do przekazanego wniosku zwrócił się o przesłanie informacji umożliwiających weryfikację zgodności danych zawartych w złożonym wniosku ze stanem faktycznym, w tym informacji, czy miejsce prowadzenia operacji odpowiada pod względem organizacyjnym i technicznym rodzajowi działalności deklarowanej przez

²⁹ Na podstawie badania przeprowadzonego 15 października 2020 r.

podmiot, a także o powiadomienie o innych informacjach mogących mieć wpływ na ocenę wnioskodawcy. W dniu 17 lipca 2020 r. PPIS przeprowadził kontrolę podmiotu, przy czym nie udokumentowano jej w protokole kontroli zgodnym z wzorem wprowadzonym zarządzeniem nr 123/2019 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 9 kwietnia 2019 r. *w sprawie ustalenia wzoru formularza protokołu kontroli oraz wzoru karty oceny przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej*, a także nie sporządzono karty oceny przedsiębiorcy, której wzór wprowadzono ww. zarządzeniem GIS. O wynikach kontroli PSSE poinformował Inspektora do spraw Substancji Chemicznych pismem z dnia 22 lipca 2020 r. informując m.in., że w wyniku kontroli potwierdzono zgodność danych zawartych w złożonym wniosku ze stanem faktycznym. Przy piśmie tym nie przekazano jednak kopii protokołu kontroli.

Działania PPIS we wskazanym powyżej zakresie, dotyczącym drugiego opisanego przypadku, nie były w pełni prawidłowe, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowody: akta kontroli t. II str. 326-378)

2.6. NIK jako stan problematyczny odnoszący się do okresu nieobjętego niniejszą kontrolą, jednak rzutuującego na działalność Stacji w badanym okresie uznała to, że PPIS w związku z ujawnionymi przypadkami wprowadzania do obrotu środków zastępczych skierował w okresie od 16 października 2018 r. do 16 marca 2020 r. 13 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (12 w 2018 r., jedno w 2020 r.), przy czym czyny opisane w tych zawiadomieniach popełnione zostały we wszystkich przypadkach w październiku 2010 r. Wszystkie zawiadomienia dotyczyły przestępstwa określonego w art. 165 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*³⁰, tj. wprowadzenia do obrotu szkodliwych dla zdrowia substancji.

PPIS wyjaśnił, że kilkuletni odstęp czasowy od kontroli do złożenia zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wynikał z realizowania wielu innych czynności przez Zespół, w tym prowadzenia bardzo dużej liczby postępowań administracyjnych, prowadzonych czynności kontrolnych i realizowania wielu innych zadań wynikających z bieżącej sytuacji. Tak duże obciążenie pracowników zespołu nie pozwalało na normalny tok jego pracy i powodowało narastanie zaległości. Dopiero zmiany jakie nastąpiły po 21 sierpnia 2018 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, wpłynęły na zintensyfikowanie czynności w wielu sprawach z lat poprzednich, w tym w sprawach dotyczących produktów zabezpieczonych w 2010 r. Złożenie powyższych zawiadomień o popełnieniu przestępstwa skutkowało następującymi prawomocnymi decyzjami Prokuratury: [1] umorzenie śledztwa/dochodzenia wobec niewykrycia sprawcy/sprawców przestępstwa w sześciu przypadkach, [2] odmowa wszczęcia/umorzenia dochodzenia z powodu przedawnienia w trzech przypadkach, [3] umorzenie dochodzenia wobec braku danych dostatecznie uzasadniających popełnienie czynu w jednym przypadku, [4] umorzenie dochodzenia wobec braku znamion czynu zabronionego w jednym przypadku, [5] odmowa wszczęcia śledztwa/umorzenie dochodzenia wobec tego, że postępowanie zostało wcześniej prawomocnie zakończone w dwóch przypadkach.

(dowody: akta kontroli t. I str. 5, 26, 235-272, t. II str. 130-131, 138-140)

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

2.7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których PPIS odmówił podjęcia dalszego postępowania w związku z przekazanymi informacjami o ujawnieniu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych przez inne podmioty.

(dowody: akta kontroli t. I str. 5-6, 26)

2.8. W okresie od 21 sierpnia 2018 r. do 14 września 2020 r. w toku 13 spraw, w których prowadzono 17 postępowań administracyjnych, PPIS występował do Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji w Warszawie z postanowieniem zasięgnięcia opinii biegłego w celu ustalenia, czy dany produkt jest środkiem zastępczym. W 10 przypadkach zlecone badanie dotyczyło wydania opinii o opinii innego biegłego sądowego bądź biegłego laboratorium kryminalistycznego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, w trzech przypadkach wydania opinii o substancji, w tym w jednym wydania opinii o substancji, dla której opinia uzyskana w toku dochodzenia prowadzonego przez Prokuraturę nie była pełna.

PPIS wyjaśnił, że w 10 na 13 przypadków wynikało to z konieczności uzyskania opinii podmiotu uprawnionego, tj. określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną³¹, a następnie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym³², gdyż otrzymane w materiałach opinie sporządzone były przez niewymienione w tym rozporządzeniu podmioty.

W wyniku powyższych działań PSSE poniosło koszty w kwocie 3 944,75 zł, w tym celem potwierdzenia opinii wydanej przez podmiot inny niż wymieniony w ww. rozporządzeniach 2 220,36 zł. Do dnia 14 września 2020 r. nie wyegzekwowano żadnej kwoty z tytułu poniesionych kosztów na ww. badania.

PPIS wskazał, że przekazywanie opinii biegłych sądowych, uzyskiwanych na etapie postępowań prowadzonych przez prokuratorów, a następnie przekazywanych do PPIS z wnioskiem o przeprowadzenie postępowań administracyjnych, do podmiotu, który na mocy obowiązujących przepisów, jest uprawniony do przeprowadzania badań mających na celu ustalenie, czy dany produkt jest środkiem zastępczym, w znaczącym stopniu wpływa na prowadzone postępowania. Niewątpliwie w takich przypadkach wydłuża się czas ich trwania, generuje koszty, które obciążają budżet PSSE, do czasu skutecznego obciążenia nimi strony postępowania, a ponadto obciąża dodatkowymi czynnościami pracowników PSSE (w szczególności pracowników Zespołu i kancelarii). PPIS zauważył, że o ile w przypadkach zleczonych badań zabezpieczonych produktów ma to uzasadnienie faktyczne i wynika z procesu dowodowego, o tyle w przypadkach badań opinii wydanych przez biegłych sądowych w postępowaniach prowadzonych na podstawie Kodeksu postępowania karnego, takie zasięgnięcie opinii uprawnionego podmiotu, co do opinii biegłych sądowych, nie wynika z konieczności ustalenia składu chemicznego produktu, ale tylko z konieczności spełnienia wymogów formalnych.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6, 26-29; t. II str. 133, 142)

2.9. PPIS wyjaśnił, że rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 w znaczący sposób wpłynęło na działania Stacji w zakresie zadań związanych z nowymi narkotykami. W początkowej fazie epidemii PPIS podjął działania ukierunkowane

³¹ Dz. U. poz. 2018.

³² Dz. U. poz. 490.

przede wszystkim na zwalczanie stanu zagrożenia epidemicznego i uznał je za priorytetowe. Wszyscy pracownicy, w tym pracownicy Zespołu, zostali oddelegowani do pracy na co dzień właściwej dla Oddziału Epidemiologii. Podstawowe zadania, które wykonywali pracownicy w ramach pracy bieżącej zostały całkowicie zawieszane. Jeden z członków Zespołu znajdował się w składzie powołanego dodatkowo Zespołu Epidemiologicznego, drugi natomiast współpracował z komórką Sekcji Prawnej w zakresie nakładania kar administracyjnych za nieprzebranie obowiązków w czasie epidemii przepisów prawa (m.in. niedotrzymanie ustaleń dotyczących nałożenia izolacji, kwarantanny, braku maseczek). PPIS wskazał, że możliwości wykonywania zadań w zakresie ograniczania rynku nowych narkotyków w obliczu zadań związanych z epidemią były niewątpliwie utrudnione.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6, 29; t. II str. 136)

2.10. PPIS nie podejmował działań na rzecz ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni. PPIS wyjaśnił, że nie posiadał odpowiednich „narzędzi prawnych”, które mogłyby umożliwić mu podjęcie takich działań. Wskazał, że w jego ocenie, organem realizującym tego rodzaju czynności jest Policja.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6, 29)

2.11. W badanym okresie działalność PPIS w zakresie nowych narkotyków nie była przedmiotem skarg i wniosków lub petycji.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6, 29)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PPIS nie wydawał decyzji administracyjnych w postępowaniach z obszaru nowych narkotyków w terminach określonych w art. 35 kpa, tj. w sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania. Przy tym nie zawiadamiał stron, zgodnie z art. 36 kpa, o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (przy czym ten sam obowiązek ciążył na PPIS również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu). Stan taki zidentyfikowano w przypadku sześciu z siedmiu prowadzonych postępowań w czterech z pięciu badanych spraw. I tak:

a) decyzję 6920/18³³ z dnia 5 grudnia 2018 r. wydano po 86 dniach od wszczęcia postępowania;

b) decyzje 1885/19³⁴ oraz 1886/19³⁵ z dnia 26 marca 2019 r. wydano po 110 dniach od wszczęcia postępowań;

c) decyzję 477/20³⁶ z dnia 21 stycznia 2020 r. wydano po 334 dniach od wszczęcia postępowania;

d) w postępowaniach o nr PRB-RK-47-2-47/19 oraz PRB-RK-47-2-47/19, wszczętych 8 sierpnia 2019 r., do dnia przeprowadzenia badania, tj. 1 października 2020 r., decyzji nie wydano (od wszczęcia do dnia badania upłynęło 420 dni), a z akt sprawy nie wynikało aby prowadzone były czynności dowodowe.

PPIS wyjaśniał zaistniałą sytuację: a) prowadzonym postępowaniem dowodowym i koniecznością uzyskania do akt spraw potwierdzeń odbioru zawiadomienia o zabranym materiale dowodowym; b) koniecznością uzyskania do akt spraw potwierdzeń odbioru zawiadomienia o zebranych materiale dowodowym; c) dużym

³³ Postępowanie PRB-AŁ-47-2-185/18.

³⁴ Postępowanie PRB-AŁ-47-2-215/18.

³⁵ Postępowanie PRB-AŁ-47-2-216/18.

³⁶ Postępowanie PRB-RK-47-2-1/19.

obciążeniem pracowników, przy jednoczesnym realizowaniu przez nich innych czynności wynikających z bieżącej sytuacji i potrzeb PSSE oraz d) koniecznością uzyskania dodatkowych dowodów, przy czym ich nieuzyskanie do czasu prowadzenia badania postępowań wyjaśniał dużym obciążeniem pracowników. Wskazał także, że PSSE boryka się z niewystarczającą liczbą etatów i brakiem możliwości zwiększenia obsady kadrowej, co rodzi problemy z terminowością. Poinformował przy tym, że wystąpił do WSSE we Wrocławiu o przyznanie dodatkowych etatów, a wniosek ten oczekuje na udzielenie odpowiedzi³⁷.

NIK wskazuje, że niezależnie od podanych okoliczności strony postępowania winny być zawiadamiane o niezłażwieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem przyczyn i nowego terminu załażwienia sprawy, zgodnie z przepisami kpa. Problemy kadrowe nie zwalniają organu z obowiązku prowadzenia postępowań zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(dowody: akta kontroli t. I str. 346-491; t. II str. 1-56, 132, 141, 217-218)

2. Cztery decyzje wydane w postępowaniach administracyjnych w obszarze nowych narkotyków³⁸ wysłane zostały do ich adresatów po upływie odpowiednio 29, 29, 25 i 38 dni od ich wydania, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Decyzje winny być bowiem wysłane do ich adresatów bezzwłocznie.

PPIS wyjaśnił, że przyczyną wysłania tych pism z opóźnieniem były problemy kadrowe, z powodu których pisma w 2019 r. wysłane były z opóźnieniem.

NIK wskazuje, że jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 12 § 1 i 2 kpa, zasada jego szybkości.

(dowody: akta kontroli t. I str. 389-396, 424-431; t. II str. 1-8, 90, 119-127, 131-132, 141, 210)

3. Dwa tytuły wykonawcze³⁹ wydane w związku z decyzjami o nałożeniu kar pieniężnych przekazane zostały do organu egzekucyjnego po upływie odpowiednio: 18 i 51 dni od dnia ich wystawienia, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tytuły wykonawcze powinny bowiem być przekazywane, celem rozpoczęcia egzekucji należności w nich wskazanych, bezzwłocznie.

PPIS wyjaśnił, że przyczynami wysłania tytułów wykonawczych z opóźnieniem były: [1] przeprowadzana w Sekcji Finansowo-Księgowej PSSE kontrola jednostki nadrzędnej oraz [2] braki kadrowe związane z okresem urlopowym oraz przebywaniem pracownika Sekcji na urlopie macierzyńskim.

(dowody: akta kontroli t. II str. 90, 104-114, 118-128, 211)

4. W dwóch sprawach związanych z podejrzeniem wprowadzania do obrotu nowych narkotyków przekazanych do PSSE według właściwości przez Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Warszawie⁴⁰ postępowania administracyjne wszczęte zostały dopiero po 225 dniach od ich wpływu.

PPIS wyjaśnił, że przyczyną wszczęcia postępowań po upływie takiego czasu było bardzo duże obciążenie pracowników wynikające z prowadzenia innych postępowań i wykonywania innych czynności na rzecz PSSE.

NIK wskazuje, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie, ale i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załażwienia. Rozwinięciem tej zasady jest art. 35 § 1 kpa,

³⁷ Stan na dzień 9 października 2020 r.

³⁸ [1] 1885/19 z dnia 26 marca 2019 r., [2] 1886/19 z dnia 26 marca 2019 r., [3] 2439/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r. oraz [4] 3001/19 z dnia 17 maja 2019 r.

³⁹ [1] KS-MT-313-2/19TWD z dnia 17 stycznia 2019 r. oraz [2] KS-MT-313-3/19TWD z dnia 9 lipca 2019 r.

⁴⁰ Dotyczących zakupu środków zastępczych w Internecie przez osoby zamieszkujące na terenie działania PSSE. Nadawcą przesyłek była osoba z Niderlandów. Materiały do Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie przekazane były przez Mazowiecki Urząd Celno-Scarbowy.

w którym ustawodawca wskazał, iż organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niedopuszczalne jest więc sytuacja, w której organ nie podejmuje żadnej czynności w sprawie w ustawowym terminie na załatwienie sprawy.

(dowody: akta kontroli t. II str. 312, 319, 322)

5. Kontrola przedsiębiorcy przeprowadzona przez pracowników PSSE⁴¹ w dniu 17 lipca 2020 r., w związku z przekazaniem przez Inspektora do Spraw Substancji Chemicznych wnioskiem o wydanie dla tego podmiotu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania nie została udokumentowana w protokole kontroli według wzoru wprowadzonego zarządzeniem nr 123/2019 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie *ustalenia wzoru formularza protokołu kontroli oraz wzoru karty oceny przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej*. Nie sporządzono przy tym także karty oceny przedsiębiorcy, a kopii protokołu nie przekazano Prezesowi Biura do spraw Substancji Chemicznych, pomimo że zgodnie z § 5 ust. 2 Porozumienia z dnia 21 lutego 2019 r. kopie protokołów takich kontroli przekazywane powinny być niezwłocznie do Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych.

PPIS wyjaśnił, że kontrola w ww. zakresie została przez pracowników PSSE przeprowadzona po raz pierwszy (a dodatkowo w okresie epidemii COVID-19) oraz, że podjęte zostaną działania celem wdrożenia prawidłowej realizacji zadań w tym przedmiocie.

(dowody: akta kontroli t. II str. 337-378)

6. W trzech decyzjach⁴² nakładających kary pieniężne, wydawanych w oparciu o art. 52a ust. 1 ustawy o PN wskazywano czternastodniowy termin płatności, o którym mowa w art. 47 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁴³, pomimo tego, że w przypadku tych decyzji nadano im z mocy prawa rygor natychmiastowej wykonalności, tj. obowiązek zapłaty kary istniał następnego dnia po dniu ogłoszenia lub doręczenia decyzji.

PPIS wyjaśnił, że nadanie wyżej wymienionym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności wynikało z art. 52a ust. 2 ustawy o PN, natomiast egzekucja przedmiotowych tytułów wykonawczych prowadzona jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁴⁴, która wskazuje terminy wykonania decyzji administracyjnych, w tym kar pieniężnych, licząc je także od daty doręczenia decyzji dłużnikom.

NIK nie podziela powyższego stanowiska PPIS wskazując, że skoro przywołane decyzje zaopatrzone były w rygor natychmiastowej wykonalności, to niezasadne było określenie 14-dniowego terminu na ich wykonanie. Ponadto takie sformułowanie decyzji mogło rodzić w jej adresacie przeświadczenie, że powinna ona zostać wykonana do 14 dnia od jej otrzymania, a nie natychmiast po jej otrzymaniu. Dodać przy tym należy, że w przypadku decyzji nakładającej karę pieniężną jej wykonanie polega na uiszczeniu nałożonej kary przez stronę. Gdyby przyjąć, że rygor natychmiastowej wykonalności nie skutkuje obowiązkiem natychmiastowego uiszczenia kary, ustawowe nadanie owego rygoru decyzji

⁴¹ Protokół kontroli Nr 86/HP/20 z dnia 17 lipca 2020 r.

⁴² Wszystkich badanych, tj.: [1] 6574/18 z dnia 14 listopada 2018 r., [2] 6986/18 z dnia 5 grudnia 2018 r. oraz [3] 3001/19 z dnia 17 maja 2019 r.

⁴³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

(art. 52a ust. 2 ustawy o PN) byłyby niecelowe, co dodatkowo wskazuje na niewłaściwe stanowisko PPIS w tym zakresie.

(dowody: akta kontroli t. II str. 90-128, 131, 210)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizowane, w ramach posiadanych kompetencji, działania przyczyniały się do ograniczenia dostępności nowych narkotyków. We wszystkich przypadkach spraw wpływających do Stacji, w których prowadzone postępowania zakończone zostały wydaniem decyzji administracyjnych, rozstrzygnięcia te polegały na umorzeniu postępowań z uwagi na ich bezprzedmiotowość. W zbadanych przypadkach wynikało to m.in. z faktu, że przedmiotem orzekania były produkty, które nie stanowiły już, w obowiązującym stanie prawnym, środków zastępczych. Przeprowadzone przez PPIS cztery kontrole punktów stacjonarnych, co do których istniało przypuszczenie, że mogą stanowić miejsca, w których wprowadzane do obrotu są środki zastępcze, nie skutkowały ujawnieniem takich produktów. Ponadto pracownicy Stacji wywiązywali się z obowiązku przekazywania, poprzez system informatyczny oraz w formie raportów, informacji o wpływających do PSSE zgłoszeniach przypadków podejrzeń zatruc środków zastępczymi lub nowymi substancjami psychoaktywnymi. Zapewniono bezpieczne przechowywanie produktów stanowiących lub mogących stanowić nowe narkotyki.

Stwierdzone w powyższym obszarze nieprawidłowości, pomimo swojej istotności, nie miały w ostateczności wpływu na działania PPIS w zakresie ograniczania dostępności nowych narkotyków. Ponadto NIK zidentyfikowała stany problematyczne odnoszące się do zagadnień sprzed okresu kontrolowanego, rzutujące jednak na działalność Stacji w kontrolowanym okresie, polegające na: [1] skierowaniu w latach 2018 i 2020 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego w sprawach prowadzonych przez PPIS przed okresem kontrolowanym, co z racji znacznego upływu czasu od ujawnienia czynu do zawiadomienia o nim w konsekwencji skutkowało przedawnieniem karalności niektórych z tych czynów; [2] wszczęciu w 2019 r. postępowań w przedmiocie nowych narkotyków w sprawach przekazanych do PSSE przez inne organy nawet przed kilkoma laty (tj. w latach 2011 i 2013-2016).

OBSZAR

3. Współpraca z innymi organami administracji publicznej w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków

3.1. Podjęta przez PPIS współpraca w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków oparta była w głównej mierze o współpracę z Policją (właściwymi terenowo jednostkami). I tak m.in. w 2018 r.:

- funkcjonariusze Wydziału Kryminalnego Komendy Miejskiej Policji dokonali obserwacji lokali, co do których istniało podejrzenie, że prowadzono w nich obrót środkami zastępczymi, w oparciu o ustalenia PSSE w tym zakresie;
- PPIS wystosował prośbę do Wydziału do walki z Przestępczością Narkotykową Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu o przekazanie dokumentacji do sprawy związanej z podejrzeniem wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych pod wskazanym adresem, otrzymując w tym zakresie odpowiedź;
- PPIS przekazał Komisariatowi Policji Wrocław-Fabryczna opinie z badań przeprowadzonych przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji w Warszawie zabezpieczonych produktów.

W 2019 r. współpraca ta obejmowała m.in.:

- zwrócenie się do Wydziału Kryminalnego Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z prośbą o udzielenie informacji w zakresie postępowania, które PPIS zamierzał podjąć działania na podstawie wniosku Prokuratury;

- udzielenie asysty pracownikom PSSE podczas dokonywania kontroli lokali z uwagi na podejrzenie wytwarzania w nim i wprowadzania do obrotu środków zastępczych;
- przeprowadzenie przez pracowników PSSE przy udziale funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu obserwacji lokali w związku z podejrzeniem sprzedaży nowych narkotyków.

Współpracowano również z Prokuraturą w zakresie składanych wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji z art. 44c ust. 4 (zakazu wytwarzania lub wprowadzania do obrotu oraz zniszczeniu środka zastępczego) oraz art. 52a ust. 1 (nałożenie kary pieniężnej za wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu środków zastępczych) ustawy o PN. Prowadzona korespondencja dotyczyła m.in. zmiany zakresu wniosku o wszczęcie postępowania oraz uzupełnienia/przekazania dokumentacji w prowadzonych sprawach.

(dowody: akta kontroli t. I str. 7, 29-30, 273-312)

3.2. W ramach Porozumienia z 26 listopada 2018 r. utworzono międzyresortowy, zintegrowany system przeciwdziałania zagrożeniom ze strony nowych substancji psychoaktywnych oraz środków zastępczych, który swoim zakresem obejmował dwa integralne elementy: wczesne rozpoznawanie i ostrzeganie o zagrożeniach oraz wczesne szybkie reagowanie. Strony zgodnie z zakresem posiadanych uprawnień ustawowych i kompetencji zarówno na szczeblu krajowym, jak i przy współpracy z jednostkami organizacyjnymi podległymi, zgodnie z ich właściwością rzeczową i miejscową zobowiązały się do realizacji założeń tego dokumentu. Realizacja przez PPIS postanowień zawartych w ww. Porozumieniu obejmowała m.in.:

- przyjmowanie i rejestrację przypadków zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną albo podejrzenie wystąpienia takiego zatrucia albo zgonu, którego przyczyną mogło być albo było zatrucie środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną (§ 2 pkt 1 ww. Porozumienia);
- przekazywanie Policji informacji mogących przyczynić się do lepszego rozpoznania sytuacji na obszarze powiatu oraz o obecności środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych w zabezpieczonych do badań laboratoryjnych produktach (§ 2 pkt 2 lit. a i b ww. Porozumienia);
- prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środków zastępczych, a także kształtowanie prawidłowej praktyki dotyczącej kwalifikacji prawnej czynów, związanych z wprowadzaniem do obrotu nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych (§ 3 pkt 1 i 3 ww. Porozumienia).

Dyrektor wskazał, że realizacja Porozumienia z 26 listopada 2018 r. odbywała się stale, w toku bieżącej pracy, a podejmowana współpraca opierała się w głównej mierze na wymianie informacji. PPIS nie prowadził dodatkowej statystyki w tym zakresie.

PPIS wyjaśnił ponadto, że nie prowadzono monitorowania i wymiany informacji na temat ujawnionych stron internetowych, za pośrednictwem których są oferowane do sprzedaży nowe substancje psychoaktywne i środki zastępcze (§ 2 pkt 6 ww. Porozumienia), a także działań zmierzających do sprzedaży nowych narkotyków za pośrednictwem stron internetowych (§ 3 pkt 4 ww. Porozumienia), z uwagi na to, że – jak wyjaśnił PPIS – nie posiadał do tego odpowiednich możliwości i „narzędzi prawnych”.

(dowody: akta kontroli t. I str. 6-7, 29-30, 83-231, 273-312; t. II str. 379-388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

NIK ocenia pozytywnie działalność PPIS w zakresie współpracy z innymi organami w obszarze ograniczania dostępności nowych narkotyków.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Poinformowanie o rezultatach działań zmierzających do ujęcia zadań związanych z nowymi narkotykami w regulacjach wewnętrznych Stacji.
2. Wzmocnienie działań nadzorczych w ramach kontroli zarządczej w zakresie terminowości i poprawności prowadzenia spraw związanych z nowymi narkotykami.
3. Niewskazywanie czternastodniowego terminu płatności kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji na podstawie art. 52a ust. 1 ustawy o PN, którym z mocy prawa nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, grudnia 2020 r.

Kontrolerzy

Grzegorz Fikus

główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Rafał Sudnik

inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

.....
podpis