

Henryk Dzwonkowski

Dopuszczalność uznania środków finansowych pobieranych przez wojewódzką stację sanitarno-epidemiologiczną z tytułu zawartych umów z innymi wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi na wykonywanie badań porównawczych za dochód budżetu państwa¹

Admissibility of recognizing, as an income of the state budget, financial resources charged by the Voivodship Sanitary and Epidemiological Station under contracts concluded with other Voivodship Sanitary and Epidemiological Stations (VSES) for conducting comparative tests: Sanitary and epidemiological stations collect fees from controlled entities within the jurisdiction of individual authorities of the State Sanitary Inspection. They can also raise funds from the sale of commissioned services. Funds from services provided by stations constitute state budget revenues. There are no obstacles to inclusion in the scope of these services of comparative tests performed for other VSES under cooperation agreements, in order to jointly implement the necessary research, provided that the execution of these tests can be considered as "sale of commissioned services".

Keywords: state budget | income | budgetary unit

Słowa kluczowe: budżet państwa | dochód | jednostka budżetowa

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego; hdzwonkowski@poltax.pl.

Przedmiot opinii

Opinia dotyczy odpowiedzi na pytanie: czy pobierane przez wojewódzką stację sanitarno-epidemiologiczną środki finansowe z tytułu zawartych umów z innymi wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi na wykonywanie badań porównawczych stanowią dochód budżetu państwa?

¹ *Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności uznania środków finansowych pobieranych przez wojewódzką stację sanitarno-epidemiologiczną z tytułu zawartych umów z innymi wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi na wykonywanie badań porównawczych za dochód budżetu państwa* sporządzona 2 lutego 2018 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska; BAS-WASiE 98/18.

Analiza prawna zagadnienia

Główny Inspektor Sanitarny, przy współdziałaniu z właściwymi jednostkami, opracowuje co roku „Plan pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu”. Plan ów obejmuje urzędową kontrolę i monitoring żywności pochodzenia niezwierzęcego, produkowanej i wprowadzanej do obrotu oraz produktów pochodzenia zwierzęcego znajdujących się w handlu detalicznym. Nadzór nad realizacją zadań określonych w rocznym planie pobierania próbek i badania żywności w województwie pełnią państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni. Stosownie do postanowień art. 15 ust. 1 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1261, ze zm.; dalej: u.p.i.s.), państwowy inspektor sanitarny wykonuje zadania przy pomocy podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznej. Stacje sanitarno-epidemiologiczne określone w wykazie ministra właściwego do spraw zdrowia wykonują badania laboratoryjne w zakresie nadzoru sanitarnego, działając w zintegrowanym systemie badań laboratoryjnych i pomiarów (art. 15a ust. 1 u.p.i.s.). Szeroki zakres badanych w żywności parametrów fizykochemicznych i mikrobiologicznych spowodował konieczność specjalizacji poszczególnych wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (dalej: WSSE) w wybranych dziedzinach badań, np. jedna z WSSE wykonuje badania żywności w zakresie obecności organizmów GMO dla kilku innych WSSE, które badań w tym zakresie nie wykonują. Podstawę zaś do takiego działania stanowią umowy, które poszczególne WSSE zawarły między sobą w ramach współpracy, w celu spójnej realizacji koniecznych badań. W rezultacie realizacji tych umów poszczególne WSSE uzyskują środki od innych WSSE, na rzecz których wykonują badania. W świetle powyższego pojawiła się wątpliwość w kwestii dotyczącej tego, czy środki pozyskane w opisany sposób przez WSSE stanowią dochód budżetu państwa.

W tym zakresie należy w pierwszej kolejności odnieść się do art. 36 u.p.i.s., regulującego zasady pobierania opłat w związku z działaniami podejmowanymi przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym m.in. za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, za czynności związane ze sprawdzeniem danych podanych we wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej, za czynności związane z wydaniem oceny o kosmetykach przywożonych z zagranicy w celu wprowadzenia do obrotu lub produkcji. Z kolei wysokość opłat za badania laboratoryjne i inne czynności, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.i.s., związane z czynnościami wykonywanymi w ramach urzędowych kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością określają przepisy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (art. 75 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. 2017, poz. 149). We wskazanych przepisach mowa jest o opłatach pobieranych od podmiotów kontrolowanych w ramach właściwo-

ści poszczególnych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Jednocześnie, niezależnie od opisanych wyżej opłat, o których mowa w art. 36 ust. 1–3a u.p.i.s., stacje sanitarno-epidemiologiczne mogą pozyskiwać środki finansowe z tytułu sprzedaży usług zleconych (art. 36 ust. 3b), w szczególności w zakresie:

- badań laboratoryjnych, badań i pomiarów środowiskowych i innych czynności dotyczących oceny jakości zdrowotnej i bezpieczeństwa zdrowotnego,
- prowadzenia szkoleń i egzaminów oraz wykonywania ocen zdrowotnych.

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 3c u.p.i.s. środki pochodzące z wykonywanych przez stacje sanitarno-epidemiologiczne usług, o których mowa w ust. 3b, stanowią dochody budżetu państwa. Artykuł 36 ust. 3b u.p.i.s. dopuszcza zatem nie tylko możliwość wykonywania przez WSSE działań związanych z czynnościami kontrolnymi podejmowanymi wobec podmiotów kontrolowanych (art. 36 ust. 1–3a u.p.i.s.) przez właściwego wojewódzkiego państwowego inspektora sanitarnego, ale także sprzedaż usług innym podmiotom. Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej², mocą której – z dniem 1 stycznia 2011 r. – został dodany art. 26 ust. 3b. Jak wynika z owego uzasadnienia, wprowadzenie do ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ust. 3b w art. 36 ma na celu umożliwienie: *stacjom sanitarno-epidemiologicznym pozyskiwania dodatkowych środków finansowych z tytułu działalności usługowej na rzecz podmiotów zewnętrznych przeznaczonych na realizację zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej [...]*. Jednocześnie, należy mieć na uwadze, że katalog usług zleconych, które mogą być przedmiotem sprzedaży, nie jest zamknięty. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie: *[w]yliczenie usług zleconych ma charakter przykładowy³ [...], a zatem w grę mogą wchodzić jeszcze inne usługi mieszczące się w zakresie kompetencji stacji sanitarno-epidemiologicznych⁴.*

Jeżeli zatem nie byłoby możliwe zaliczenie środków otrzymywanych przez WSSE od innych WSSE do kategorii środków, o których mowa w art. 36 ust. 1–3a u.p.i.s., wówczas – wobec otwartego katalogu działań mogących być przedmiotem świadczonych usług, o których mowa w art. 36 ust. 3b u.p.i.s. – nie byłoby przeszkód, by w zakres tych usług wchodziły także badania porównawcze wykonywane na rzecz innych WSSE w ramach zawartych umów o współpracę, w celu wspólnej realizacji koniecznych badań, pod warunkiem że wykonywanie tych badań można uznać za „sprzedaż usług zleconych”.

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, a zatem możliwości kwalifikacji otrzymanych środków, jako opłat, o których mowa w art. 36 ust. 1–3a u.p.i.s., na-

² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241, ze zm.

³ Zob. zwrot „w szczególności”.

⁴ M. Kaczocha, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, 2017, LEX, komentarz do art. 36.

leży mieć na uwadze, że badania wykonywane przez WSSE na rzecz innej WSSE nie są badaniami wykonywanymi przez konkretną WSSE w ramach kontroli prowadzonej przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (który wykonuje zadania w zakresie swojej właściwości przy pomocy podległej mu WSSE). WSSE działała bowiem w tym zakresie poza obszarem właściwości wojewódzkiego państwowego inspektora sanitarnego, którego aparat pomocniczy stanowi. Stosownie do postanowień art. 37 ust. 1 u.p.i.s. w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.), w tym przepisy dotyczące właściwości miejscowej, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. W tym zakresie, ani przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. 2017, poz. 149, ze zm.) nie przewidują szczególnych uregulowań w sprawie właściwości miejscowej, stąd zasadne jest odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Bezwzględny obowiązek przestrzegania przez organy administracji swojej właściwości w postępowaniu administracyjnym (w tym właściwości miejscowej) wynika wprost z treści art. 19 k.p.a. Właściwość miejscowa wskazuje, który organ właściwy rzeczowo jest władny do rozstrzygania określonej kategorii spraw na danym obszarze kraju. Do ustalenia właściwości miejscowej zastosowanie znajdują natomiast zasady zawarte w art. 21 k.p.a., który w § 1 pkt 3 wskazuje, że w sprawach innych niż dotyczące nieruchomości lub prowadzenia zakładu pracy, właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron, a jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju. Reguły przewidziane w art. 21 k.p.a. znajdują przy tym bezpośrednie zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, chyba że przepisy ustaw szczególnych zawierają regulacje określające inne kryteria ustalenia właściwości miejscowej lub na podstawie upoważnienia wynikającego z takich ustaw właściwość miejscowa organów zostanie inaczej określona w aktach wykonawczych.

Nie znajduje zatem uzasadnienia twierdzenie, że otrzymanie od innej WSSE środków w związku z wykonaniem na jej rzecz badań porównawczych następuje w ramach urzędowej kontroli i monitoringu żywności prowadzonej przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Właściwym miejscowo organem w tym zakresie jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, który wykonuje zadania w zakresie swojej właściwości przy pomocy podległej mu WSSE, zlecającej w opisywanym przypadku badania innej WSSE. Wykonywane przez WSSE badania na rzecz innej WSSE nie są zatem badaniami wykonywanymi przez konkretną WSSE w ramach realizacji zadań przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (którego aparat pomoc-

niczy stanowi WSSE wykonująca badania), ale czynnościami zleconymi przez WSSE, przy pomocy której zadania w zakresie swojej właściwości wykonuje inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Biorąc pod uwagę także aspekt podmiotowy zagadnienia, nie ulega wątpliwości, że WSSE, wykonująca badania na rzecz innej WSSE, nie pobiera należności bezpośrednio od podmiotów, wobec których inny właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadzi czynności. W konsekwencji, środków otrzymanych przez WSSE od innego WSSE nie można zaliczać do należności, o których mowa w art. 36 ust. 1–3a u.p.i.s.

W dalszej kolejności należy zbadać, czy podejmowane na rzecz innej WSSE czynności można uznać za sprzedaż usług zleconych (art. 36 ust. 3b u.p.i.s.). Pomocne w stwierdzeniu, czy we wskazanym przypadku zachodzi sprzedaż usług zleconych, jest ustalenie, czy wykonywane działanie ma charakter odpłatny, czy zostało przekazane WSSE do wykonania przez podmiot zewnętrzny, a także czy jest realizowane na jego rzecz, a nie w ramach czynności kontrolnych prowadzonych przez WSSE wykonującą badania.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych warunków w kontekście postawionego problemu, trzeba stwierdzić, że niewątpliwie badania laboratoryjne wykonywane przez poszczególne WSSE dla innych tego rodzaju jednostek mają charakter czynności odpłatnych, ponieważ WSSE otrzymuje w zamian środki od innej WSSE, dla której (zgodnie z umową o współpracę) wykonują określone działania.

Należy też mieć na względzie, że poszczególne WSSE, jako jednostki budżetowe (art. 15 ust. 3 u.p.i.s.), stanowią odrębne, choć pozbawione osobowości prawnej, jednostki organizacyjne. Niewątpliwie, są to podmioty stanowiące aparat pomocniczy poszczególnych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, działających w ramach jednego systemu. Jednocześnie jednak działania WSSE zostały przekazane do wykonania przez inną WSSE, na podstawie umowy o współpracę. Nie są to zatem, jak już zostało powiedziane, badania wykonywane przez konkretną WSSE w ramach kontroli prowadzonej przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (którego aparat pomocniczy stanowi WSSE wykonująca badania), ale czynności zlecone przez WSSE, przy pomocy której zadania w zakresie swojej właściwości wykonuje inny organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wobec powyższego zasadne jest przyjęcie, że podejmowane przez WSSE na rzecz innej WSSE czynności, zgodnie z zawartą umową o współpracę można uznać za sprzedaż usług zleconych, o której mowa w art. 36 ust. 3b u.p.i.s.

Niezależnie od powyższej argumentacji, zasadność kwalifikowania pozyskiwanych przez WSSE środków z tytułu wykonania na rzecz innej WSSE badań porównawczych do dochodów budżetu państwa znajduje uzasadnienie także w wykładni systemowej zewnętrznej, poprzez odniesienie się do przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077, ze zm.; dalej: u.f.p.). W tym kontekście należy podkreślić, że WSSE są jednostkami

budżetowymi. Stanowią one jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które nie mają osobowości prawnej. *Istota finansowo-organizacyjna jednostki budżetowej osadzona jest w koncepcji, tzw. budżetowania brutto, będącej praktycznym wyrazem realizacji powszechności (zupełności) budżetu*⁵. Wszystkie swoje wydatki pokrywa ona bezpośrednio z budżetu, natomiast wszystkie dochody takiej jednostki odprowadzane są, odpowiednio, albo na rachunek budżetu państwa, albo na rachunek jednostki samorządu terytorialnego (rozliczenie brutto – pełnymi kwotami). Z kolei w art. 111 u.f.p. określony został enumeratywnie wykaz należności stanowiących dochody budżetu państwa. Stosownie do postanowień art. 111 pkt 7 u.f.p. dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. W związku z tym należy przyjąć, że wobec braku postanowień szczególnych w zakresie wyłączenia określonej kategorii należności przypadających WSSE jako dochodów budżetu państwa, wszelkie dochody uzyskiwane przez WSSE, będącą jednostką budżetową, zarówno te, o których mowa w art. 36 ust. 1–3a, jak i w ust. 3b u.p.i.s., a także potencjalne inne dochody mają charakter dochodów budżetowych.

Podsumowanie

Środki finansowe pobierane przez wojewódzką stację sanitarno-epidemiologiczną z tytułu zawartych umów z innymi wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi na wykonywanie badań porównawczych stanowią dochód budżetu państwa.

Bibliografia

Kaczocha M., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, 2017, LEX, komentarz do art. 36.
Smoleń P. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.

⁵ P. Smoleń [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 205.