



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.020.01.2021

Pani
Agata Bucko-Serafin
Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
w Katowicach
ul. Damrota 16
40-022 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/082 – Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, ul. Damrota 16, 40-022 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Bucko-Serafin, Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach ¹ , od 10 lipca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tadeusz Sadowski, ŚWIOŚ, od 2 maja 2016 r. do 9 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych 2. Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (II kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
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 Katowicach
Kontroler	Monika Bukowiec, Starszy inspektor kontroli państwowej , upoważnienie do kontroli nr LKA/122/2021 z 2 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: ŚWIOŚ.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach⁴ podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, choć ich skuteczność nie była wysoka i nie zawsze były one prawidłowe.

ŚWIOŚ jako organ uprawniony do nakładania administracyjnych kar pieniężnych wydał w latach 2018-2021 (I półrocze) 792 decyzje administracyjne w tej sprawie na kwotę 18 103,3 tys. zł, z których 579 na kwotę 6 278,8 tys. zł uzyskało status ostatecznych. Z ww. kar zobowiązani w okresie objętym kontrolą zapłacili 466 kar opiewających łącznie na kwotę 2 286,2 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2021 r. do zapłaty pozostało 218 kar na łączną kwotę 4 505,2 tys. zł.

W WIOŚ obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom, przy czym w regulacjach wewnętrznych nie określono terminów podejmowania poszczególnych czynności (np. informacyjnych) oraz nie zaktualizowano zapisów dotyczących obiegu dokumentów księgowych w związku z reorganizacją jaka miała miejsce w 2019 r.

Zaległości z tytułu kar pieniężnych, w tym w szczególności zaległości zagrożone przedawnieniem okresowo (przynajmniej raz na kwartał, w związku z przygotowaniem danych do sprawozdania Rb-N) monitorowano i analizowano z wykorzystaniem dostępnych raportów z systemów księgowych.

Działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jak też działania związane z wystawieniem tytułów wykonawczych pracownicy Wydziału ds. Budżetu, Finansów i Kadr realizowali merytorycznie prawidłowo, przy czym stwierdzono przypadki niezapewnienia bieżącego działania w ich wykonaniu.

W WIOŚ prawidłowo realizowano obowiązek współpracy wynikający z art. 7a §1 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ prawidłowo prowadzono postępowania w związku z wniesionymi przez zobowiązanego środkami ochrony.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto:

- ujmowania należności w nieodpowiednich okresach sprawozdawczych wskutek braku bieżącego (niezwłocznego) przekazania decyzji nakładających kary do WFBiK;
- niezasadnego wydania decyzji umarzającej karę, którą organ II instancji uchylił;
- wydania niekompletnych decyzji, które nie zawierały w swoich rozstrzygnięciach kwot umorzonych kar oraz kwot umorzonych odsetek;
- przekazania siedmiu odwołań (tj. 2,8% populacji) wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu po terminie wynikającym z art. 133 k.p.a., tj. po 7. dniach od dnia, w którym organ I instancji otrzymał odwołanie;
- niezapewnienia bezzwłoczności w podejmowaniu działań informacyjnych, dyscyplinujących oraz inicjujących dochodzenie należności, tj. w trzech przypadkach (3,1% badanej próby) podejmowano działania informacyjne względem ukaranych po upływie 21 dni od dnia kiedy kara stała się wymagalna, w pięciu przypadkach (11,2% badanych kar) upomnienia zostały wystawione w terminie powyżej 70 dni od dnia, kiedy administracyjna kara pieniężna stała się zaległa, w trzech przypadkach (24,7% badanej próby) tytuły wykonawcze

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

⁴ Dalej: WIOŚ lub Inspektorat.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

wystawiono w terminie powyżej 90 dni od dnia, kiedy administracyjna kara pieniężna stała się zaległa;

- niewystawienia upomnień w przypadku sześciu decyzji pomimo braku zapłaty zaległej kary administracyjnej i upływu terminu płatności od 91 do 486 dni.

Wykazane nieprawidłowości wskazują na niewystarczające działanie w Inspektoracie mechanizmów kontroli zarządczej, w tym nadzoru nad rzetelnością działania pracowników prowadzących sprawy administracyjnych kar pieniężnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych
Opis stanu faktycznego	1.1. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym WIOŚ⁷ zadania związane z obsługą administracyjnych kar pieniężnych realizowały: 1) Wydział Prawny⁸, do którego zadań należało w szczególności: – prowadzenie postępowań administracyjnych przy współudziale merytorycznym Wydziału Inspekcji⁹, – opracowywanie wniosków do sądów i prokuratury przy udziale merytorycznym prowadzących sprawę, – sporządzanie projektów decyzji z zachowaniem wymagań formalno-prawnych w oparciu o materiały i dowody przekazane przez WI, – opracowywanie stanowisk ŚWIOŚ do odwołań od decyzji, – prowadzenie spraw związanych ze wszczętą przez WBFiK procedurą egzekucji należności pieniężnych, w tym: (rozpoznanie zarzutów wniesionych do prowadzonego postępowania egzekucyjnego, składanie wniosków do sądu w sprawie ujawnienia majątku dłużnika, rozpoznawanie wniosków w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego, dokonywanie innych czynności prawnych niezbędnych do prowadzenia, egzekucji wobec dłużników, prowadzenie spraw w zakresie odpowiedzialności osób trzecich na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁰, składanie środków zaskarżenia do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej¹¹ na rozstrzygnięcia organów egzekucyjnych, kierowanie skarg na rozstrzygnięcia DIAS do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹²), – opracowywanie i kierowanie skarg do sądu administracyjnego, – opracowywanie odpowiedzi na skargi skierowane do sądu administracyjnego,

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem Wewnętrznym nr 13/2019 ŚWIOŚ w dniu 22 maja 2019 r. i zatwierdzonym przez Wojewodę Śląskiego Zarządzeniem nr 215/2019 w dniu 21 maja 2019 r. W okresie wcześniejszym obowiązywał Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Wewnętrznym nr 13/2011 ŚWIOŚ z dnia 5 września 2011 r., zatwierdzonym przez Wojewodę Śląskiego w dniu 2 września 2011 r.

⁸ Dalej: WP.

⁹ Dalej: WI.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r., poz. 1540, dalej: Ordynacja podatkowa.

¹¹ Dalej: DIAS.

¹² Dalej: WSA.

- występowanie w charakterze pełnomocnika Wojewódzkiego Inspektora w postępowaniu sądowym, administracyjnym, egzekucyjnym oraz przed innymi organami orzekającymi,
- rozpatrywanie wniosków o zastosowanie ulg w spłaceniu zaległości i wydawanie w tym zakresie decyzji,
- sprawowanie nadzoru prawnego nad egzekucją wierzytelności.

2) Wydziału ds. Budżetu, Finansów i Kadr¹³, do którego zadań należało m.in.:

- współdziałanie z WP w sprawach związanych z egzekucją obowiązków o charakterze pieniężnym,
- wykonywanie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w tym podejmowanie działań informacyjnych i dyscyplinujących, wystawianie upomnień do dłużników oraz tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych,
- prowadzenie ewidencji wpływów z tytułu kar za naruszanie wymogów ochrony środowiska oraz redystrybucja tych środków na poszczególne fundusze ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 4-53)

Obszar obsługi kar administracyjnych i tytułów wykonawczych nie został wyszczególniony w obowiązujących w WIOŚ regulaminach/zarządzeniach. Zastępca ŚWIOŚ wyjaśnił, że został on zawarty w całości działań kontrolnych realizowanych m.in. przez WBFiK, który zgodnie z § 6 Regulaminu Kontroli Wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Katowicach¹⁴ przeprowadza kontrolę wstępną¹⁵, bieżącą¹⁶ i następczą¹⁷.

(akta kontroli str. 124-143, 269)

1.2. W przyjętych regulacjach wewnętrznych nie ustalono terminów poszczególnych działań w ramach obsługi należności z tytułu kar administracyjnych, tj. podejmowania pierwszych działań (informacyjnych), działań dyscyplinujących (upomnienie) oraz działań dotyczących zainicjowania dochodzenia należności na drodze postępowania egzekucyjnego poprzez wystawienie tytułu wykonawczego. W zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dwóch osób zatrudnionych w WBFiK ogólnie zapisano, iż do ich obowiązków należy m.in. prowadzenie działań przedegzekucyjnych, windykacyjnych¹⁸, przygotowywanie dokumentacji do postępowań egzekucyjnych oraz sporządzanie sprawozdań z działalności w zakresie nakładanych kar na przedsiębiorców i stanu należności. W zakresach obowiązków sześciu referentów prawno-administracyjnych zatrudnionych w WP zapisano m.in. prowadzenie spraw związanych z wszczętą przez WBFiK procedurą egzekucji należności pieniężnych. Nadzór nad egzekucją należności budżetowych pełnił Główny Księgowy oraz Zastępca Głównego

¹³ Dalej: WBFiK

¹⁴ Stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Wewnętrznego nr 13/2013 Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 24 kwietnia 2013 r.

¹⁵ Polega na sprawdzaniu i akceptacji projektów pism i aktów administracyjnych, umów, zamówień i innych dokumentów powodujących powstanie zobowiązań, a także rozliczaniu kosztów i wydatków.

¹⁶ Polega na badaniu czynności i wszelkiego rodzaju operacji podczas ich wykonywania, w celu stwierdzenia czy przebiegają one prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

¹⁷ Polega na badaniu stanu faktycznego przedsięwzięć i operacji już zrealizowanych oraz odzwierciedlających je dokumentów w szczególności obejmującą terminowość i prawidłowość załatwiania spraw przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych WIOŚ.

¹⁸ Obowiązek ten był zapisany w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności osoby zatrudnionej na stanowisku Specjalisty w WBFiK.

Księgowego, a nadzór prawny nad egzekucją wierzytelności sprawowali radcy prawni z WP i jego Naczelnik.

(akta kontroli str. 143-172)

Zastępca ŚWIOŚ wyjaśnił, że w sytuacji, gdy kara nałożona na zobowiązanego nie zostanie zapłacona w ustawowym terminie, wierzyciel, tj. ŚWIOŚ w pierwszej kolejności analizuje, czy w danej sprawie zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Jeżeli z akt sprawy wynika, że zaległość może być zapłacona bez wszczynania egzekucji (np. zapłacone poprzednio nałożone kary), podejmowane są działania informacyjne wobec zobowiązanych. Działania przypominające o obowiązku zapłaty nałożonej kary pieniężnej oraz konsekwencjach niewykonania tego obowiązku dokonywane są w formie rozmowy telefonicznej lub korespondencji elektronicznej. Każde działanie informacyjne jest odnotowywane w pliku Excel. Jeżeli z akt sprawy wynika, że działania informacyjne nie doprowadzą do dobrowolnego wykonania przez zobowiązanego nałożonego na niego obowiązku (np. firma jest w likwidacji, niezapłacone uprzednio nałożone kary) lub też brak danych kontaktowych (nr telefonu, adres e-mail) wierzyciel nie podejmuje działań informacyjnych. W takiej sytuacji jak również w sytuacji, gdy działania informacyjne nie odniosły skutku, wysyłane jest upomnienie z wyznaczeniem dodatkowego terminu płatności. Zastępca ŚWIOŚ stwierdził, że każda zaległość jest rozpatrywana indywidualnie.

(akta kontroli str. 269-270)

1.3. W okresie objętym kontrolą ŚWIOŚ wydał 792 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne łącznie na kwotę 18 103,3 tys. zł, z których 579 decyzji na kwotę 6 278,8 tys. zł¹⁹ stało się ostatecznymi.

(akta kontroli str. 184-185, 274)

Z ww. kar zobowiązani w okresie objętym kontrolą zapłacili 466 kar opiewających łącznie na kwotę 2 286,2 tys. zł²⁰, z tego 287,6 tys. zł. w wyniku wszczętych na podstawie tytułów wykonawczych postępowań egzekucyjnych²¹.

(akta kontroli str. 272-273)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. do zapłaty pozostało 218 kar pieniężnych nałożonych decyzjami ŚWIOŚ w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 4 505,2 tys. zł²².

(akta kontroli str. 271)

1.4. W WIOŚ prawidłowo prowadzono ewidencję księgową należności z tytułu dochodów budżetowych tj. na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” oraz na kontach 240 „Pozostałe Rozrachunki/Należności” w korespondencji z kontem 249 „Fundusz” w przypadku kar, których wierzycielami były Fundusze Ochrony Środowiska. Przypisy należności z tytułu nałożonych

¹⁹ W poszczególnych latach 2018-2020 i w I półroczu 2021 r. ŚWIOŚ wydał 193, 242, 233 i 124 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne łącznie na kwoty 3 682,3 tys. zł, 6 738,6 tys. zł, 3 612,4 tys. zł i 4 070,0 tys. zł, z tego odpowiednio 169, 182, 160 i 68 decyzji, które stały się ostateczne opiewały na kwoty 1 607,5 tys. zł, 2 331,8 tys. zł, 1 378,9 tys. zł i 960,5 tys. zł.

²⁰ W poszczególnych latach 2018-2021 (I półrocze) 145, 144, 130 i 47 kar pieniężnych łącznie na kwoty 419,1 tys. zł, 681,6 tys. zł, 877,8 tys. zł i 307,7 tys. zł.

²¹ W poszczególnych latach 2018-2020, w wyniku wszczętych na podstawie tytułów wykonawczych postępowań egzekucyjnych wyegzekwowano 19, 13 i sześć kar w łącznych kwotach: 93,2 tys. zł, 108,4 tys. zł i 86,0 tys. zł.

²² Z tego 52 85, 57 i 24 kary pieniężne, nałożone decyzjami ŚWIOŚ w poszczególnych okresach objętych kontrolą, opiewających na kwoty w łącznej wysokości 1 214,5 tys. zł, 1 715,3 tys. zł, 927,7 tys. zł, 647,7 tys. zł.

administracyjnych kar pieniężnych ewidencjonowane były dla decyzji, które miały status ostatecznych. Zgodnie z zapisami pkt 2 w części „Dokumentacja dochodowa” Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w WIOŚ²³, WI wystawiał decyzje o nadaniu kary łącznej ujmując je w rejestrze, po nadaniu decyzji numeru i jej uprawomocnieniu, jeden egzemplarz przekazywany był do przypisu. Od stycznia 2020 r. pracownicy WP wydawali decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne w Inspektoracie, co nie zostało uwzględnione w ww. Instrukcji (co omówiono szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 54-73, 95-107)

W wyniku badania 10 kar pieniężnych na łączną kwotę 344,4 tys. zł²⁴ o najwyższych wartościach, które zostały nałożone i zapłacone w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że:

- w przypadku siedmiu należności ich przypisu dokonano po dacie uzyskania przez decyzje je nakładające statusu ostateczności, we właściwym okresie sprawozdawczym,
- w przypadku trzech należności, ich przypisu dokonano po dacie uzyskania przez decyzje je nakładające statusu ostateczności, w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 275-341)

1.5. W latach 2018-2020 i w I półroczu 2021 r. wniesiono do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska²⁵ odwołania od 249 decyzji na łączną kwotę 12 419,4 tys. zł²⁶, z tego w pełnych latach objętych kontrolą:

- 41 decyzji na łączną kwotę 685,7 tys. zł utrzymano w mocy²⁷,
- 14 decyzji na łączną kwotę 358,6 tys. zł uchylono w całości (w tym przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji) lub w części²⁸,
- jedną decyzję z 2018 r. na kwotę 5,0 tys. zł i 11 decyzji z 2020 r. na łączną kwotę 55,0 tys. zł organ II instancji uchylił i umorzył postępowanie ŚWIOŚ w całości albo w części.

W okresie objętym kontrolą wpłynęły dwa wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w 2018 r. na łączną kwotę 10,5 tys. zł, w przypadku których ŚWIOŚ wydał decyzje o ich nieważności, opiewające na ww. kwotę.

(akta kontroli str. 184-185)

W latach 2018-2020²⁹ w wyniku wydanych przez GIOŚ 17, 40 i 30 decyzji jako organu II instancji, wpłynęło odpowiednio: trzy, jeden i jeden wniosek o wstrzymanie

²³ Stanowiąca załącznik nr 3 do „Instrukcji kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, zaciągowego planu kont oraz procedur kontroli finansowej związanej z zapotrzebowaniem, gromadzeniem i rozdystrybuowaniem środków budżetowych oraz gospodarowania mieniem”, wprowadzonej Zarządzeniem nr 31/2010 ŚWIOŚ z dnia 30 grudnia 2010 r.

²⁴ Dwie kary nałożone w 2018 r. na kwoty: 30,0 tys. zł i 18,50 tys. zł, trzy kary w 2019 r. na kwoty: 42,9 tys. zł, 52,3 tys. zł i 30,0 tys. zł, cztery kary w 2020 r. na kwoty: 21,4 tys. zł, 29,4 tys. zł, 20,0 tys. zł i 50 tys. zł oraz jedna kara nałożona w II półroczu 2021 r. na kwotę 50,0 tys. zł.

²⁵ Dalej: GIOŚ.

²⁶ Odpowiednio w poszczególnych okresach od: 35, 81, 86 i 47 decyzji nakładających kary pieniężne, na kwoty w łącznej wysokości 2 160,3 tys. zł, 4 693,8 tys. zł, 2 598,3 tys. zł i 2 967,0 tys. zł.

²⁷ Z tego w poszczególnych latach 2018-2020 dziewięć, 18 i 14 decyzji na łączne kwoty 45,5 tys. zł, 239,4 tys. zł i 404,7 tys. zł.

²⁸ Z tego w poszczególnych latach 2018-2020 dwie, 10 i trzy decyzje na łączne kwoty 120,0 tys. zł, 129,6 tys. zł i 64,0 tys. zł.

natychmiastowego wykonania decyzji na łączne kwoty 361,0 tys. zł, 4,0 tys. zł i 50,0 tys. zł. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, organ II instancji nie wydał żadnego postanowienia o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania ww. decyzji.

(akta kontroli str. 181-182)

W stosunku do ww. decyzji GIOŚ, w 22 przypadkach wniesiono skargę do WSA³⁰ na łączną kwotę 853,1 tys. zł, w wyniku czego w 2019 r. uchylono jedną decyzję na kwotę 5,0 tys. zł. W wyniku odrzucenia skargi przez WSA, w sześciu przypadkach wniesiono do Naczelnego Sądu Administracyjnego³¹ tj. trzy skargi kasacyjne w 2018 r. na łączną kwotę 40,0 tys. zł i trzy skargi kasacyjne w 2019 r. na łączną kwotę 130,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 181-182)

1.6. W okresie objętym kontrolą, na 249 odwołań od decyzji ŚWIOŚ³², w 238 przypadkach odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane organowi odwoławczemu w wynikającym z art. 133 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego³³ 7-dniowym terminie. Cztery odwołania³⁴ przekazano do organu II instancji po upływie ww. terminu z uwagi na obowiązujący w okresie od 14 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r. art. 15zżs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁵, zgodnie z którym nie rozpoczynały biegu terminy procesowe w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, a rozpoczęte ulegały zawieszeniu. Zatem termin na przekazanie ww. czterech odwołań wniesionych w tym okresie upływał 30 maja 2020 r. i nie doszło do przekroczenia ustawowego terminu przesłania wskazanych odwołań, określonego w art. 133 k.p.a. W siedmiu przypadkach³⁶ ww. termin został przekroczony w wymiarze od jednego do 16 dni (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 187, 190, 192, 197, 199, 206-265)

1.7. W WBFiK oprócz ewidencji należności wynikających z decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne, których wpływ stanowi 100% budżetu państwa prowadzonej w programie księgowym QNT oraz ewidencji należności wynikających z decyzji nakładających kary pieniężne za naruszenie wymogów ochrony środowiska prowadzonej w programie Fundusz Pro, należności nieuregulowane w terminie rejestrowano także w pliku Excel, z zaznaczeniem terminu płatności oraz danych podmiotów/osób fizycznych, na których ciąży obowiązek zapłaty prawomocnie orzeczonej administracyjnej kary pieniężnej.

Kontrola terminowości zapłaty należności dokonywana była cyklicznie, nie rzadziej niż raz na miesiąc w ramach przygotowywania danych do sprawozdania Rb-27 oraz rozliczania wpłaconych kwot z kar na poszczególne fundusze ochrony środowiska. Po upływie tego terminu podejmowano działania informacyjne (jeżeli istniały ku temu

²⁹²⁹ W I połowie 2021 r. GIOŚ nie wydał żadnej decyzji.

³⁰ Siedem skarg wniesiono w 2018 r., 11 w 2019 r. i cztery skargi w 2020 r.

³¹ Dalej: NSA.

³² W stosunku do wydanych przez ŚWIOŚ 193 decyzji w 2018 r. wniesiono 35 odwołań, do wydanych 242 decyzji w 2019 r. wniesiono 81 odwołań, do wydanych 233 decyzji w 2020 r. wniesiono 86 odwołań oraz do wydanych w I półroczu 2021 r. 124 decyzji wniesiono 47 odwołań.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

³⁴ Odwołania te wpłynęły do WIOŚ pomiędzy 27 marca 2020 r. a 20 maja 2020 r.

³⁵ Dz. U. poz. 374 ze zm.

³⁶ Jeden przypadek w 2018 r. i sześć w 2019 r.

przesłanki) a w przypadku dalszego braku wpłaty kolejno wystawiano upomnienie oraz tytuł wykonawczy. W przypadku decyzji, gdzie kara wpłacana była na rachunek bankowy funduszy ochrony środowiska, telefonicznie lub mailowo ustalano, czy kara została zapłacona w ustawowym terminie.

W WBFiK monitorowano i analizowano zaległości z tytułu kar pieniężnych, w tym w szczególności zaległości zagrożone przedawnieniem z wykorzystaniem dostępnych raportów z systemów księgowych (Fundusz Pro-->Raporty-->Należności podlegające przedawnieniu), które umożliwiają ustalenie należności ze zbliżającym się terminem przedawnienia i są podstawą do dalszych działań w celu dochodzenia należności lub odpisania ich z ewidencji. Analizy prowadzone były co najmniej raz na kwartał. Podjęte działania w stosunku do poszczególnych należności dokumentowane były w rejestrze prowadzonym w programie Excel.

(akta kontroli str. 345-347)

W wyniku badania 15 najwyższych kwotowo kar administracyjnych z lat 2013-2015 w łącznej wysokości 585,9 tys. zł³⁷, które zostały uznane przez WIOŚ za przedawnione i podlegały spisaniu z ewidencji stwierdzono, że przyczyną braku ich skutecznego wykonania była bezskuteczna egzekucja z uwagi na brak posiadania przez dłużników majątku (nieruchomości, ruchomości), brak dochodu, brak rachunków bankowych oraz liczne zaległości wierzycieli korzystających z prawa pierwszeństwa zaspokojenia. ŚWIOŚ skorzystał ze wszystkich dostępnych środków zmierzających do wyegzekwowania ww. należności.

(akta kontroli str. 354-357)

W okresie objętym kontrolą przedawniło się 38 administracyjnych kar pieniężnych³⁸ na łączną kwotę 629,8 tys. zł. Z uwagi na fakt, że powyższe kary nie były należnościami budżetu państwa lecz podlegały redystrybucji na fundusze ochrony środowiska, nie stanowiły przychodu WIOŚ.

(akta kontroli str. 358)

1.8. W poszczególnych latach 2018-2020 i w I półroczu 2021 r. do WIOŚ wpłynęło odpowiednio: 18, 25, 39 i 26 wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu kar administracyjnych opiewających na kwoty w łącznej wysokości, odpowiednio: 1 033,4 tys. zł, 918,9 tys. zł, 2 256,8 tys. zł i 1 700,9 tys. zł, w tym (w poszczególnych okresach):

- siedem, pięć, osiem i cztery wnioski o odroczenie terminu płatności kary, opiewające na kwoty w łącznej wysokości: 754,1 tys. zł, 394,8 tys. zł, 150,1 tys. zł i 1 309,8 tys. zł;
- pięć, dziewięć, pięć i cztery wnioski o zmniejszenie kary, opiewające odpowiednio na kwoty w łącznej wysokości: 267,3 tys. zł, 457,2 tys. zł, 1 736,6 tys. zł i 16,5 tys. zł;
- trzy, cztery, osiem i dziewięć wniosków o umorzenie kary (częściowe lub w całości) odpowiednio na łączną kwotę: 0,4 tys. zł, 38,3 tys. zł, 110,1 tys. zł i 177,3 tys. zł.
- jeden, jeden, pięć i cztery wnioski o rozłożenie kary na raty, opiewające na kwoty: 10,0 tys. zł, 10,0 tys. zł, 123,0 tys. zł i 65,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 348-353)

³⁷ 12 kar nałożonych w 2013 r. na łączną kwotę 351,2 tys. zł, jedna kara nałożona w 2014 r. na kwotę 15,0 tys. zł i dwie kary z 2015 r. na łączną kwotę 219,7 tys. zł.

³⁸ W 2019 r. przedawniło się 15 kar na łączną kwotę 352,4 tys. zł, w 2020 r. 11 kar na kwotę 42,5 tys. zł i w I półroczu 2021 r. 12 kar na kwotę 234,9 tys. zł (z tego 232,7 tys. zł odpisano w tym okresie z powodu przedawnienia).

Po rozpatrzeniu ww. wniosków, w poszczególnych latach 2018-2020 oraz w I półroczu 2021 r., ŚWIOŚ w drodze decyzji orzekł:

- o odroczeniu terminu płatności kary w przypadku siedmiu, pięciu, pięciu i dwóch wniosków, na łączne kwoty: 754,1 tys. zł, 394,8 tys. zł, 71,2 tys. zł i 19,6 tys. zł, w przypadku trzech wniosków odmówiono wszczęcia postępowania a dwa wnioski były nadal w toku rozpatrywania;
- o zmniejszeniu kary w przypadku wszystkich 23 wniosków;
- o umorzeniu kary w przypadku, odpowiednio: trzech, czterech, sześciu i czterech wniosków, na kwoty: 0,4 tys. zł, 38,3 tys. zł, 87,1 tys. zł i 88,0 tys. zł. Dwa wnioski z 2020 r. opiewające na łączną kwotę 23,1 tys. zł oraz dwa wnioski z I półrocza 2021 r. na kwotę 37,2 tys. zł zostały rozpatrzone odmownie. W przypadku pozostałych trzech wniosków – dwa zostały pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na brak uzupełnienia braków formalnych, jeden wniosek nadal był w toku;
- o rozłożeniu kary na raty w przypadku jednego wniosku z 2019 r. na kwotę 10,0 tys. zł, sześć wniosków rozpatrzył negatywnie na łączną kwotę 103,0 tys. zł³⁹. W przypadku pozostałych czterech wniosków – dwa wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na braki formalne, jeden wniosek nadal był rozpatrywany a w przypadku jednego wniosku odmówiono wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 348-353)

1.9. W WIOŚ nie ustalono wewnętrznych regulacji dotyczących zasad udzielania ulg, umorzeń i zwolnień. Jak wyjaśnił Zastępca ŚWIOŚ, regulacje te zostały szczegółowo określone w ustawach zezwalających na ich udzielenie, tj. w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁰, w ustawie Ordynacja podatkowa, w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴¹, w k.p.a. i ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴². Zastępca ŚWIOŚ stwierdził, że *każda sprawa dotycząca udzielenia konkretnej ulgi jest rozpatrywana indywidualnie, a ulga jest udzielana po spełnieniu kryteriów ustawowych*.

(akta kontroli str. 346)

Badanie 10 postępowań zakończonych udzieleniem ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu kar administracyjnych, w wyniku których w drodze decyzji ŚWIOŚ zmniejszył kary o łączną kwotę 2 383,8 tys. zł⁴³ (co stanowi 96,0% wszystkich zmniejszonych kar w okresie objętym kontrolą) oraz odroczył termin płatności kary w wysokości 25,8 tys. zł (co stanowi 2,0% odroczonej kary), wykazało, że:

- w przypadku wszystkich postępowań stosowano jednolite zasady udzielania ulg, gromadząc materiał dowodowy, który pozwalał stwierdzić, czy dane wskazane we wniosku są prawdziwe, tj. przeprowadzono kontrole, dokonywano oględzin zrealizowanych inwestycji mających doprowadzić do usunięcia przyczyny wymierzenia kary, przeprowadzano rozprawy administracyjne oraz kontrole dokumentacyjne;

³⁹ Jeden wniosek z 2018 r. na kwotę 10,0 tys. zł, trzy wnioski z 2020 r. na kwotę 68,0 tys. zł i dwa z 2021 r. na kwotę 25,0 tys. zł.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej: ustawa poś.

⁴¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 888, dalej: ustawa o utrzymaniu czystości w gminach.

⁴² Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.

⁴³ Badaniem objęto po trzy postępowania wszczęte w latach 2018-2020, po przeprowadzeniu których zmniejszono kary na łączną kwotę: 245,2 tys. zł, 420,2 tys. zł i 1 718,4 tys. zł, dobierając należności najwyższe kwotowo.

- w przypadku wszystkich postępowań udzielenie ulgi w postaci zmniejszenia kary na podstawie art. 319 ustawy poś było uzasadnione. Zgromadzony materiał dowodowy pozwolił stwierdzić, że suma środków własnych wydatkowanych w związku z realizacją przedsięwzięć, których wykonanie doprowadziło do usunięcia przyczyny wymierzenia kary, w każdym przypadku przewyższyła wysokość nałożonej kary;
- w przypadku postępowania, w wyniku którego odroczono termin płatności kary, zgodnie z art. 318 ust. 5 pkt 3 ustawy poś, ustalono harmonogram realizacji przedsięwzięcia, którego wykonanie miało zapewnić usunięcie przyczyn ponoszenia kary;
- w każdym przypadku termin realizacji przedsięwzięcia, którego wykonanie doprowadziło do usunięcia przyczyny wymierzenia kary był dochowany zgodnie z harmonogramem ujętym w decyzjach odraczających karę.

(akta kontroli str. 359-365)

Badanie 10 postępowań zakończonych umorzeniem zobowiązań z tytułu nałożonych administracyjnych kar pieniężnych⁴⁴ na łączną kwotę 203,1 tys. zł (co stanowi 94,1% wszystkich umorzonych zobowiązań) wykazało, że:

- w przypadku dziewięciu postępowań zaistniały przesłanki do umorzenia kary, z tego w trakcie siedmiu postępowań⁴⁵ przedstawiono dowody podjęcia skutecznych działań naprawczych aby skutecznie i trwale usunąć przyczyny jej nałożenia - zgodnie z art. 9ze ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, natomiast w trakcie dwóch postępowań⁴⁶ w oparciu o przesłankę ważnego interesu wnioskodawcy oraz interesu publicznego organ umarzając karę na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa przyczynił się do poprawy sytuacji wnioskodawcy oraz zachowania ciągłości prowadzenia przez niego działalności gospodarczej;
- w przypadku jednego postępowania, ŚWIOŚ niezasadnie wydał decyzję umarzając administracyjną karę pieniężną, którą w całości uchylił GIOŚ - organ II instancji (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- dwie decyzje umarzające zaległość podatkową nie zawierały w rozstrzygnięciu informacji o kwocie zaległości oraz kwocie umorzonych odsetek (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 359, 365-406, 411-424, 443-456)

1.10. Zgodnie z zapisami załącznika nr 1 „Zakładowy Plan Kont” do obowiązującej w WIOŚ Instrukcji Kontroli Finansowej w pkt IV.7, w Inspektoracie należności wycenia się dla działalności budżetowej według zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷, tj. w bilansie są one wyceniane w wartości nominalnej, czyli po pomniejszeniu o wartość ewentualnych odpisów

⁴⁴ Badaniem objęto po trzy postępowania wszczęte w latach 2019-2020, po przeprowadzeniu których umorzono zobowiązania w łącznej wysokości odpowiednio 37,2 tys. zł i 75,9 tys. zł oraz cztery postępowania z I półrocza 2021 r., w wyniku których umorzono 90,0 tys. zł. Doбору postępowań dokonano według najwyższych kar wymierzonych w okresie objętym kontrolą.

⁴⁵ Trzy postępowania wszczęte w 2019 r. (wnioski o umorzenie opiewały odpowiednio na kwoty: 4,4 tys. zł, 15,3 tys. zł, 17,5 tys. zł), jedno postępowanie wszczęte w 2020 r. (wniosek o umorzenie kary na kwotę 5,3 tys. zł), dwa postępowania wszczęte w 2021 r. (wnioski o umorzenie opiewały odpowiednio na kwoty: 45,9 tys. zł i 10,5 tys. zł).

⁴⁶ Dwa postępowania wszczęte w 2020 r. (wnioski o umorzenie opiewały odpowiednio na kwoty: 31,6 tys. zł i 39,1 tys. zł).

⁴⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 217.

aktualizujących. Na podstawie art. 35b pkt 5 ww. ustawy, w przypadku należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności ustala się odpis aktualizujący na podstawie kryterium wiekowania należności (według terminu płatności) i tak:

- należności, których termin zapłaty minął do 90 dni – w wysokości 10% należności,
- należności, których termin zapłaty minął do 180 dni – w wysokości 50% należności,
- należności, których termin zapłaty minął do 365 dni – w wysokości 75% należności,
- należności, których termin zapłaty minął powyżej roku – w wysokości 100% należności.

Odpisy aktualizujące wartość należności dotyczących funduszy tworzonych na podstawie ustaw obciążają te fundusze, odpisy aktualizujące wartość należności realizowanych na rzecz innych jednostek obciążają zobowiązania wobec tych jednostek, z tym że nie dokonuje się odpisów aktualizujących od należności z tytułu kar pieniężnych za naruszenie wymogów ochrony środowiska, realizowanych na rzecz funduszy ochrony środowiska, ujmowanych jako zobowiązania na rzecz tych funduszy.

(akta kontroli str. 74-90)

Szczegółowe badanie 10 spraw/zdarzeń dotyczących zmniejszenia kary ze względu na realizację inwestycji ekologicznej (cztery sprawy), umorzenia kar (dwie sprawy), odroczenia terminu płatności kary (jedna sprawa), rozłożenia na raty kary pieniężnej (jedna sprawa) oraz uchylecia kary przez NSA i GIOŚ (dwie sprawy) wykazało, że:

- dziewięć zdarzeń ujęto w ewidencji księgowej we właściwych okresach sprawozdawczych zapisami na kontach Dt 226 Ct 221 w przypadku decyzji rozkładającej karę na raty, zapisem Dt 249 Ct 240 w przypadkach umorzenia zaległości podatkowej oraz zmniejszenia kary ze względu na realizację przedsięwzięcia oraz zapisem Dt 240 Ct 249 (ze znakiem "-") odnośnie uchylecia kary przez NSA;
- jedno zdarzenie dotyczące uchylecia kary przez GIOŚ nie zostało ujęte we właściwym okresie sprawozdawczym z uwagi na nieotrzymanie od organu II instancji zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji uchylającej należność, przy czym WIOŚ podejmował działania w celu uzyskania potwierdzenia.

(akta kontroli str. 47-494, 500-504, 534-540)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku kontroli stwierdzono łącznie 17 przypadków⁴⁸, w których należności na łączną kwotę 272,5 tys. zł (6,4% badanych należności) ujęto w księgach rachunkowych Inspektoratu do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, a zatem nie spełniono wymogu bieżącego prowadzenia tych ksiąg, czym naruszono art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Z powyższych należności:

⁴⁸ Z tego trzy wynikały z próby badanej w ramach punktu 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a pozostałe przypadki stwierdzono w toku badań innych zagadnień

- jedną należność⁴⁹ na kwotę 18,5 tys. zł ujęto pod datą 10 lipca 2018 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach czerwca 2018 r.,
- dwie należności⁵⁰, z tego jedną na kwotę 52,3 tys. zł ujęto pod datą 21 maja 2019 r. i jedną na kwotę 30,0 tys. zł ujęto pod datą 30 sierpnia 2019 r. w sytuacji, gdy należność te winny być ujęte w księgach kwietnia 2019 r.,
- dwie należności⁵¹ w wysokości 31,6 tys. zł i 39,1 tys. zł ujęto pod datą 30 grudnia 2020 r. w sytuacji, gdy należność te winny być ujęte w księgach czerwca 2020 r.,
- jedną należność⁵² na kwotę 10,0 tys. zł ujęto pod datą 21 sierpnia 2018 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach czerwca 2018 r.,
- jedną należność⁵³ na kwotę 15,0 tys. zł ujęto pod datą 15 listopada 2018 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach września 2018 r.,
- jedną należność⁵⁴ na kwotę 15,0 tys. zł ujęto pod datą 17 czerwca 2021 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach listopada 2020 r.,
- jedną należność⁵⁵ na kwotę 4,0 tys. zł ujęto pod datą 31 grudnia 2018 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach października 2018 r.,
- dwie należności⁵⁶, na kwoty 15,0 tys. zł i 5,0 tys. zł ujęto pod datą 13 sierpnia 2020 r. w sytuacji, gdy należność te winny być ujęte w księgach lutego 2020 r.,
- dwie należności⁵⁷, na kwoty 15,0 tys. zł i 5,0 tys. zł ujęto pod datą 17 czerwca 2021 r. w sytuacji, gdy należność te winny być ujęte w księgach września 2020 r.,
- jedną należność⁵⁸ na kwotę 5,0 tys. zł ujęto pod datą 31 grudnia 2019 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach stycznia 2019 r.,
- dwie należności⁵⁹, na kwoty po 1,0 tys. zł ujęto pod datą 12 czerwca 2019 r. w sytuacji, gdy należność te winny być ujęte w księgach marca 2019 r.,
- jedną należność⁶⁰, na kwotę 10,0 tys. zł, ujęto pod datą 17 czerwca 2021 r. w sytuacji, gdy należność ta winna być ujęta w księgach sierpnia 2020 r.

⁴⁹ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ znak DBIN.7061.2.2018.MW wydanej w dniu 07.06.2018 r., która stała się ostateczna 30.06.2018 r.

⁵⁰ Powstałe w wyniku decyzji ŚWIOŚ znak DBIN.7061.1.2019.SP i decyzji nr 1.2018.KM znak IN.III.7062.38.2017.KM, wydanych w dniu 03.04.2019 r. i 04.01.2019 r., które stały się ostateczne odpowiednio w dniach: 24.04.2019 r. i 09.04.2019 r.

⁵¹ Powstałe w wyniku decyzji ŚWIOŚ znak DBIN.7061.25.2017.MC i znak DBIN.7061.26.2017.MC, wydanych w dniu 20.11.2017 r., które stały się ostateczne w dniu 19.06.2020 r.

⁵² Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 69/2017, znak DCIN.7062.38.2017.JU, wydanej w dniu 08.11.2017 r., która stała się ostateczna 13.06.2018 r.

⁵³ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 57/2017/BCH, znak IN.III.7062.35.2017.BCH, wydanej w dniu 28.11.2017 r., która stała się ostateczna 10.09.2018 r.

⁵⁴ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 38/2020, znak WP.7062.70.2020, wydanej w dniu z dnia 05.05.2020 r., która stała się ostateczna 11.09.2020 r.

⁵⁵ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr DKO/42/2018/ŁK, znak IN.VII.7062.7.2018.ŁK, wydanej w dniu 02.10.2018 r., która stała się ostateczna 24.10.2018 r.

⁵⁶ Powstałe w wyniku decyzji GIOŚ znak DKGO-420/386/2015/aa i znak DKGO-420/387/2015/aa wydanych w dniu 05.02.2020 r., które stały się ostateczne 05.02.2020 r.

⁵⁷ Powstałe w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 38/2020, znak WP.7062.70.2020 i nr 39/2020, znak WP.7062.69.2020, wydanych w dniu 05.05.2020 r., które stały się ostateczne 09.11.2020 r.

⁵⁸ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr DKO/1/2019/ŁK, znak IN.VII.7062.17.2018.ŁK, wydanej w dniu 07.01.2019 r., która stała się ostateczna 29.01.2019 r.

⁵⁹ Powstałe w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 6/2019/BPL, znak IN.III.7062.31.2018.BPL i nr 7/2019/BPL, znak IN.III.7062.32.2018.BPL, wydanych w dniu 01.02.2019 r., które stały się ostateczne 12.03.2019 r.

Przyczyną wystąpienia tych nieprawidłowości było nierzetelne działanie pracowników WI i WP, w wyniku którego decyzje były przekazywane do księgowości celem ujęcia ich w księgach rachunkowych po upływie nawet 332 dni. W konsekwencji powyższego należności te nie zostały ujęte we właściwych miesięcznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 oraz kwartalnych sprawozdaniach o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N.

Takie działanie spowodowało również podejmowanie wobec zobowiązanych działań dyscyplinujących w formie działań informacyjnych i wystawianych upomnień względem ukaranych z opóźnieniem, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w obszarze 2, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pkt 1 i 2.

NIK zauważa, że w pkt 2 w części „Dokumentacja dochodowa” Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w ŚWIOŚ ustalono (bez podania terminów podejmowania działań), że WI wydaje decyzje o nadaniu kary łącznej rejestrując ją w rejestrze, a po nadaniu nr decyzji i jej uprawomocnieniu jeden egzemplarz przekazuje do przypisu. Nie uwzględniono w ww. Instrukcji takiego uregulowania odnośnie WP.

W trakcie kontroli NIK, aneksem z dnia 8 lipca 2021 r. do Zarządzenia nr 31/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. dokonano zmiany w ww. Instrukcji poprzez umieszczenie m.in. zapisu, iż „Decyzje i postanowienia wydawane przez ŚWIOŚ kreujące należność pieniężną – po uzyskaniu przymiotu ostateczności – są przekazywane do WBFiK przez WP celem przypisu należności w księgach rachunkowych (...).”

(akta kontroli str. 121-123, 276-341, 425-441, 457-474, 570-626, 637-648, 754-769, 816-825, 828-833, 838-843)

ŚWIOŚ na zadane pytania odnośnie do nieprawidłowego ujęcia w księgach ww. należności, w 13 przypadkach nie wskazał przyczyn wystąpienia nieprawidłowości, a w pozostałych przypadkach uzasadnił to natłokiem spraw oraz przeoczeniem.

(akta kontroli str. 632, 646, 649, 907, 918-919, 929, 939-940, 953)

2. W przypadku siedmiu decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne (2,8% populacji) odwołanie wraz z aktami sprawy⁶¹ zostało przekazane organowi odwoławczemu po terminie wynikającym z art. 133 k.p.a., tj. po 7 dniach od dnia, w którym organ I instancji otrzymał odwołanie, przekraczając ten termin od jednego do 16 dni.

(akta kontroli str. 206-265)

Jako osoby odpowiedzialne za przekazanie ww. odwołań wraz z aktami sprawy do organu II instancji po terminie wskazanym w ww. przepisie, ŚWIOŚ wskazał trzech inspektorów z WI.

(akta kontroli str. 922-923)

ŚWIOŚ wyjaśnił, że opóźnienia w przekazaniu odwołań były niezamierzone, spowodowane wyłącznie bardzo dużą ilością prowadzonych spraw w tych okresach i wykonywaniem innych obowiązków służbowych, w tym przygotowywaniem sprawozdań z działalności całego Inspektoratu. Dodatkowo związane to było z koniecznością przygotowania dla organu odwoławczego kopii obszernej dokumentacji kontrolnej i przedstawienia stanowiska WIOŚ.

⁶⁰ Powstała w wyniku decyzji ŚWIOŚ nr 19/2019, znak DCIN.7062.46.2018.JR wydanej w dniu 12.03.2019 r., która stała się ostateczna 20.08.2020 r.

⁶¹ Jedno odwołanie wniesione 09.11.2018 r. zostało przekazane wraz z aktami sprawy do organu II instancji w dniu 21.11.2018 r., sześć odwołań wniesionych w dniach: 04.02.2019 r., 01.04.2019 r., 01.04.2019 r., 15.07.2019 r., 05.08.2019 r. i 20.09.2019 r. zostały przekazane odpowiednio w dniach: 19.02.2019 r., 09.04.2019 r., 09.04.2019 r., 08.08.2019 r., 16.08.2019 r. i 30.09.2019 r.

Inspektor poinformowała również w złożonych wyjaśnieniach, że w Inspektoracie zdiagnozowano problem występowania kolizji pomiędzy obowiązkami inspektorów wynikającymi z działań w terenie, a obowiązkami dotrzymywania kodeksowych terminów w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. W wyniku zmiany Regulaminu Organizacyjnego z dnia 21 maja 2019 r. przeniesiono zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych do kompetencji nowo utworzonego WP.

(akta kontroli str. 922-923)

3. Badanie 10 postępowań zakończonych umorzeniem zobowiązań z tytułu nałożonych administracyjnych kar pieniężnych⁶² wykazało, że w jednym przypadku ŚWIOŚ w dniu 26 maja 2021 r. niezasadnie wydał decyzję⁶³ umarzającą karę pieniężną w wysokości 28,8 tys. zł⁶⁴ nałożoną na Gminę Lyski⁶⁵, gdyż GIOŚ wcześniej decyzją⁶⁶ z dnia 19 lutego 2021 r. uchylił zaskarżoną decyzję nakładającą tę karę w całości i orzekł karę w innej wysokości, tj. 26,8 tys. zł. W uzasadnieniu decyzji umarzającej, niezgodnie ze stanem faktycznym podano, iż organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję ŚWIOŚ. W dniu 8 lipca 2021 r. ŚWIOŚ na wniosek Gminy Lyski złożony w dniu 23 czerwca 2021 r. zmienił swoją decyzję z dnia 26 maja 2021 r., w zakresie wysokości umorzenia kary pieniężnej – podając kwotę umorzenia orzeczoną przez GIOŚ w decyzji z dnia 19 lutego 2021 r., co również było działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 369-410)

ŚWIOŚ wyjaśniła, iż kierując się treścią wniosku strony została wydana błędna decyzja, w której w uzasadnieniu wskazano, że GIOŚ decyzją z dnia 19 lutego 2021 r., utrzymał w mocy decyzję ŚWIOŚ z dnia 20 lipca 2016 r., tymczasem decyzja ta została uchylona. Powyższe nie było celowym działaniem. Pracownik WP opracowując decyzję opierał się na wniosku strony i na informacji uzyskanej ustnie od pracownika WI, który posiadał akta sprawy. ŚWIOŚ wskazała także, że wpływ na zaistniały błąd miała również sytuacja epidemiologiczna w kraju związana z koronawirusem SARS-CoV-2 oraz wprowadzone wraz z nią ograniczenia w funkcjonowaniu pracy urzędów, a także długotrwała nieobecność pracownika WI, u którego znajdowały się akta sprawy. Hybrydowy system pracy, który obowiązywał w WIOŚ utrudnił obieg dokumentów oraz kontakt pomiędzy Wydziałami - Prawnym i Inspekcji. Odnośnie do decyzji z dnia 8 lipca 2021 r., ŚWIOŚ przyznała, że również w tym przypadku wydano błędną decyzję, kierując się treścią wniosku złożoną przez stronę.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 15 lipca 2021 r. odwołując się do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ŚWIOŚ złożył wniosek do GIOŚ o stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

(akta kontroli str. 407-409, 907-909)

4. ŚWIOŚ w przypadku dwóch z 10 postępowań zakończonych umorzeniem zobowiązań z tytułu nałożonych administracyjnych kar pieniężnych⁶⁷ nie podał w swoich rozstrzygnięciach kwot umorzonych kar oraz kwot umorzonych odsetek. Dotyczyło to decyzji ŚWIOŚ⁶⁸ z dnia 30 listopada 2020 r., umarzających zaległości

⁶² Na łączną kwotę 203,1 tys. zł (co stanowi 94,1% wszystkich umorzonych zobowiązań)

⁶³ nr DKG/U/9/2021/KK.

⁶⁴ Za nieosiągnięcie w 2015 r., wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

⁶⁵ Decyzją nr 7/2016/AS, znak IN.III.7062.12.2016.AS z dnia 20.07.2016 r.

⁶⁶ Znak DI-420/742/2016/ml.

⁶⁷ Na łączną kwotę 203,1 tys. zł, co stanowi 94,1% wszystkich umorzonych zobowiązań.

⁶⁸ NR DOP/7/2020/MW i nr DOP/7/2020/MW.

podatkowe, powstałe w wyniku wymierzenia podmiotowi gospodarczemu administracyjnych kar pieniężnych decyzjami SWIOŚ⁶⁹. Brak szczegółowego sformułowania sentencji decyzji, która rozstrzyga sprawę (w tym przypadku zainicjowaną przez stronę) nie daje w ten sposób pewności tego, czy i w jakim zakresie skarżyć ewentualnie rozstrzygnięcie organu. W związku z tym decyzja musi w sposób jak najdokładniejszy określać przedmiot sprawy którego dotyczy, aby nie naruszać podstawowych zasad postępowania podatkowego, w tym zasady legalizmu wyrażonej w art. 120 ustawy Ordynacja podatkowa, jak i zasady pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 121 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 411-475)

ŚWIOŚ wyjaśnił, że mając na względzie fakt, iż przedmiot każdego z postępowań był ściśle oznaczony wnioskiem strony o umorzenie zobowiązania podatkowego, wydał decyzje o umorzeniu podając w sentencji każdej z nich podstawy powstania zaległości podatkowej w formie wskazania znaku i daty wydania decyzji wymiarowej ustalającej zobowiązanie podatkowe. Zatem strona, składając wniosek na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej o umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, będąc jednocześnie adresatem decyzji wymiarowych, stanowiących podstawę powstania zobowiązania podatkowego, miała świadomość, jakich dokładnie kwot dotyczy wszczęte postępowanie.

Ponadto SWIOŚ wskazała, że w ww. decyzjach, Organ zawarł każdy z elementów, które obligatoryjnie musiały znaleźć się w wydawanym rozstrzygnięciu na podstawie art. 107 § 1 k.p.a., czyli brak jest wątpliwości, co do organu administracji publicznej, który wydał rozstrzygnięcie, daty wydania decyzji, oznaczenia strony postępowania, powołanej podstawy prawnej, rozstrzygnięcia, uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia, co do odwołania. ŚWIOŚ podkreśliła również, że *ustawodawca nie zawarł w Ordynacji podatkowej innych składników, które powinna zawierać decyzja umarzająca zaległość podatkową wraz z odsetkami za zwłokę.*

(akta kontroli str. 905-907)

Zdaniem NIK, rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych, immanentnych składników decyzji. Wynika to z władczego charakteru aktu administracyjnego, który kształtuje prawa i obowiązki strony i musi w związku z tym być jednoznaczny i precyzyjny. Rozstrzygnięcie zatem decyzji musi być sformułowane w taki sposób, ażeby możliwe było następnie wykonanie decyzji i by nie było wątpliwości, nawet po latach, czego ono dotyczyło.

OCENA CZĄSTKOWA

W WIOŚ obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom, przy czym w regulacjach wewnętrznych nie określono terminów podejmowania poszczególnych czynności (np. informacyjnych) oraz nie zaktualizowano (na dzień rozpoczęcia kontroli) zapisów dotyczących obiegu dokumentów księgowych. Monitorowano bieg przedawnienia należności, podejmując czynności windykacyjne wobec należności zagrożonych przedawnieniem. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ujmowania należności w nieodpowiednich okresach sprawozdawczych wskutek braku przekazania decyzji wymiarowych do WFBiK, niezasadnego wydania decyzji umarzającej zobowiązanie z tytułu nałożonej administracyjnej kary pieniężnej, wcześniej uchylonej przez organ II instancji i decyzji, które nie zawierały w swoich rozstrzygnięciach kwot umorzonych kar oraz kwot umorzonych odsetek oraz przekazania odwołań wraz

⁶⁹ Znak DBIN.7061.25.2017.MC i znak DBIN.7061.26.2017.MC z dnia 20 listopada 2017 r. opiewających na kwoty w wysokości 31.6 tys. zł i 39,1 tys. zł, utrzymanych przez organ II instancji decyzjami znak DliO-420/824/2017/ep i znak DliO-420/825/2017/ep z dnia 19 czerwca 2020 r.

z aktami sprawy organowi odwoławczemu po terminie wynikającym z art. 133 kpa, tj. po 7. dniach od dnia, w którym organ I instancji otrzymał odwołanie.

OBSZAR	2. Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego
Opis stanu faktycznego	2.1. W okresie objętym kontrolą pracownicy WBFiK podjęli 77 działań informacyjnych wobec ukaranych, z tego: 76 działań w formie rozmów telefonicznych (32 w 2018 r., 20 w 2019 r., 9 w 2020 r. i 16 w I półroczu 2021 r.) oraz jedno w formie e-mail (w I półroczu 2021 r.). Każde działanie zostało odnotowane w rejestrze prowadzonym w pliku Excel, w którym wskazano: datę podjęcia działania informacyjnego, jego formę, w przypadku kontaktu telefonicznego – dane rozmówcy, uzyskaną informację w wyniku podjętego działania informacyjnego oraz jaki skutek ono przyniosło. (akta kontroli str. 543, 560-567) Jak wyjaśnił Zastępca ŚWIOŚ, od czerwca 2021 r. aktualizacja programu FunduszPro służącego do ewidencjonowania i rozliczania wpłaconych kar na poszczególne fundusze umożliwiła również rejestrowanie działań informacyjnych. Program generuje automatycznie treść notatki wraz z tabelą zawierającą zadłużone należności. Dokument typu "Notatka służbowa" podpinany jest pod wskazane należności, co jest wykorzystywane podczas wystawiania ewentualnych upomnień i tytułów wykonawczych w przypadku braku zapłaty. (akta kontroli str. 543, 560-567) W poszczególnych latach objętych kontrolą działania informacyjne podejmowane były od 3 do 264 dni od momentu kiedy kara administracyjna stała się zaległa (średnio 45 dni) wobec, odpowiednio: 42, 17, 14 i 14 niezapłaconych kar, opiewających na kwoty w łącznej wysokości: 142,6 tys. zł, 220,6 tys. zł, 54,7 tys. zł i 1 043,2 tys. zł. (akta kontroli str. 560-567) Badanie 20 decyzji⁷⁰ nakładających kary administracyjne o łącznej wartości 1 295,8 tys. zł (88,7% decyzji objętych działaniami informacyjnymi), w przypadku których kara stała się zaległa, a w stosunku do osób, które nie uregulowały należności w terminie podejmowano działania informacyjne wykazało, że: – w przypadku siedmiu decyzji działania informacyjne podejmowano od 3 do 21 dni od momentu kiedy kara administracyjna stała się zaległa, w przypadku pozostałych 13 decyzji działania podejmowano od 23 do 263 dni, z uwagi na toczące się postępowania w wyniku złożenia przez ukaranego wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji (sześć decyzji), toczące się postępowania w wyniku złożenia wniosku o rozłożenie kary na raty (dwie decyzje), częściową wpłatę kary przez zobowiązanego (jedna decyzja), zaangażowanie pracownika w przygotowywanie dokumentów do kontroli NIK (jedna decyzja) oraz zbyt późne przekazanie decyzji ostatecznej do WBFiK (trzy decyzje), co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”; – od momentu kiedy kara stała się zaległa do momentu podjęcia działań informacyjnych upłynęło przeciętnie 75 dni. (akta kontroli str. 568-626)

⁷⁰ Z tego osiem decyzji ŚWIOŚ, których termin zapłaty przypadał w 2018 r. na łączną kwotę 88,0 tys. zł, trzy decyzje z terminem zapłaty w 2019 r. na łączną kwotę 170,8 tys. zł, dwie decyzje z terminem zapłaty w 2020 r. na łączną kwotę 23,0 tys. zł i siedem decyzji z terminem płatności przypadającym w I półroczu 2021 r. na łączną kwotę 1 014,0 tys. zł. Kryterium doboru decyzji do badania były kary o najwyższych kwotach.

2.2. W poszczególnych latach 2018-2020 oraz w I półroczu 2021 r. zobowiązani nie uregulowali w terminie odpowiednio: 82, 75, 76 i 57 administracyjnych kar pieniężnych opiewających odpowiednio na kwotę w łącznej wysokości: 923,5 tys. zł, 1 848,2 tys. zł, 1 093,6 tys. zł i 2 314,6 tys. zł. W wyniku podjętych działań dyscyplinujących w stosunku do ukaranych wystawiono w tych okresach: 50, 55, 36 i 30 upomnień, na kwoty w łącznej wysokości 664,5 tys. zł, 1 447,4 tys. zł, 748,4 tys. zł i 1 303,5 tys. zł, w tym liczba upomnień dotycząca niezapłaconych kar administracyjnych, których termin płatności przypadał w okresach objętych kontrolą wyniosła odpowiednio: 48 (na kwotę 638,5 tys. zł), 47 (na kwotę 1 537,7 tys. zł), 33 (na kwotę 638,5 tys. zł) i 24 (na kwotę 1 220,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 627-631)

Według rejestru wystawionych upomnień, na 152 wystawione upomnienia dotyczące decyzji, których termin płatności przypadał w poszczególnych latach 2018-2020 i w I półroczu 2021 r., 116 upomnień (76,3%) zostało wystawionych w terminie do 70 dni od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa, w przypadku pozostałych 36 upomnień⁷¹ (23,7%), termin też został przekroczony.

(akta kontroli str. 628-631)

W przypadku 49 decyzji⁷² nakładających administracyjną karę pieniężną, pomimo braku jej zapłaty oraz upływu 70 dni od upływu terminu płatności nie wystawiono upomnienia, z uwagi na:

- oczekiwanie na ocenę spełnienia warunków realizacji przedsięwzięcia i w konsekwencji zmniejszenie kary o sumę środków własnych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia, które usunęło przyczyny będące powodem wymierzenia kary (15 decyzji),
- oczekiwanie na rozpatrzenie złożonych wniosków o umorzenie lub rozłożenie na raty (dziewięć decyzji),
- zobowiązanie się ukaranych do zapłaty kary po wykonanych działaniach informacyjnych oraz dokonywanie tych wpłat w częściach (dziewięć decyzji),
- oczekiwanie na rozpatrzenie złożonych wniosków o wstrzymanie wykonania kary złożonych wraz ze skargą do sądu (sześć decyzji),
- brak podjęcia działań ze strony pracowników ŚWIOŚ, w przypadku jednej zaskarżonej decyzji, w przypadku której WSA oddaliło skargę, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- nieprzekazanie informacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska o braku zapłaty kary (jedna decyzja),
- zbyt późne przekazanie decyzji do WBFiK (pięć decyzji), co skutkowało przypisaniem należności z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- brak możliwości wystawienia upomnienia w związku z upadłością podmiotu (jedna decyzja),
- złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji w związku ze zgonem ukaranego przed jej otrzymaniem (jedna decyzja),

⁷¹ Sześć upomnień dotyczących decyzji z terminem płatności przypadającym w 2018 r., 14 upomnień do decyzji z terminem płatności w 2019 r., 11 upomnień do decyzji z terminem płatności w 2020 r. i pięć upomnień do decyzji z terminem płatności przypadającym w I półroczu 2021 r.

⁷² Po osiem decyzji z 2018 r. i 2019 r. na łączną kwotę 78,0 tys. zł i 196,1 tys. zł, 23 decyzje z 2020 r. na łączną kwotę 385,7 tys. zł i 10 decyzji z I półrocza 2021 r. na 718,9 tys. zł.

- oczekiwanie na udzielenie odpowiedzi od innych organów dot. adresu zameldowania/zamieszkania w przypadku osoby fizycznej (jedna decyzja).

(akta kontroli str. 632)

W 23 sprawach⁷³, upomnienie zostało wystawione po upływie 21 dni od daty podjęcia działań informacyjnych, z uwagi na:

- oczekiwanie na wpłatę na prośbę zobowiązanego do uiszczenia kary w przypadku 17 decyzji,
- wpłaty częściowe kary przez zobowiązanego (w przypadku trzech decyzji),
- oczekiwanie na opinię prawną czy można prowadzić egzekucję (dwie decyzje),
- trwające postępowanie w wyniku złożenia skargi do WSA wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji (jedna decyzja).

(akta kontroli str. 634)

Badanie 10 kar administracyjnych⁷⁴ z okresu objętego kontrolą, opiewających na łączną kwotę 407,0 tys. zł⁷⁵ (w przypadku których kara administracyjna do 30 czerwca 2021 r. nie została zapłacona), w stosunku do których nie wystawiono upomnienia wykazało, że powodem braku wystawienia upomnienia było⁷⁶:

- w trzech przypadkach toczące się postępowania na skutek złożenia przez zobowiązanego skargi na decyzję GIOŚ do WSA wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania kary,
- w trzech przypadkach oczekiwano na odpowiedzi urzędów skarbowych, do których wystosowano wnioski o udzielenie danych adresowych zobowiązanego,
- w jednym przypadku zobowiązany złożył wniosek o odroczenie terminu płatności kary,
- w jednym przypadku kara została nałożona na podmiot, który ogłosił upadłość,
- w jednym przypadku zobowiązany złożył wniosek o umorzenie postępowania po utrzymaniu decyzji organu II instancji,
- w jednym przypadku brak podjęcia działań ze strony pracowników ŚWIOŚ, w odniesieniu do zaskarżonej decyzji, w przypadku której WSA oddaliło skargę (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 635-636, 650-680)

Badanie 10 kar pieniężnych⁷⁷ z okresu objętego kontrolą, opiewających na łączną kwotę 920,8 tys. zł⁷⁸ (w przypadku których kara administracyjna do 30 czerwca 2021 r. nie została zapłacona), w stosunku do których upomnienie wystawiono po upływie 70 dni od dnia, w którym kara administracyjna stała się wymagalna, wykazało że:

- w przypadku wszystkich upomnień zobowiązanego obciążono kosztami upomnienia, zgodnie z art. 15 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

⁷³ 13 decyzji, których termin płatności przypadał w 2018 r., dziewięć decyzji, których termin płatności przypadał w 2019 r., i jedna decyzja z terminem płatności z 2020 r.

⁷⁴ Kryterium doboru kar do badania były kary o najwyższych kwotach.

⁷⁵ Cztery kary, których termin płatności przypadał w 2020 r. i sześć kar z terminem płatności w I półroczu 2021 r.

⁷⁶ Na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁷⁷ Kryterium doboru kar do badania były kary o najwyższych kwotach.

⁷⁸ Dwie kary, których termin płatności przypadał w 2019 r., cztery kary, których termin płatności przypadał w 2020 r. i cztery kar z terminem płatności w I półroczu 2021 r.

- powodem wystawienia upomnienia po terminie 70. dni było oczekiwanie na rozpatrzenie wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji ŚWIOŚ (dwie sprawy⁷⁹), konieczność sprostowania oczywistej omyłki w decyzji GIOŚ dotyczącej kwoty wymierzonej kary (jedna sprawa⁸⁰), oczekiwanie na opinię prawną w zakresie prowadzenia egzekucji w trakcie epidemii COVID19 (jedna sprawa⁸¹) oraz toczące się postępowanie ws. rozpatrzenia wniosku ukaranego o umorzenie kary (jedna sprawa⁸²);
- w przypadku pięciu spraw, upomnienie zostało wystawione po upływie 70. dni od kiedy kara stała się zaległa w wyniku braku otrzymania od organu II instancji zwrotnych potwierdzeń odbioru postanowień stwierdzających uchybienie terminu do wniesienia odwołania, zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji utrzymującej decyzję SWIOŚ, przekazanie decyzji ostatecznej nakładającej karę do WBFiK z opóźnieniem oraz zbyt późnego podjęcia działań w zakresie uzyskania danych adresowych ukaranego (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 681-683)

2.3. W wyniku podjętych działań informacyjnych zobowiązani uregulowali zaległe kary pieniężne, których termin płatności przypadał w latach 2018-2020 i I półroczu 2021 r. odpowiednio w wysokości 66,1 tys. zł (co stanowiło 46,4% zaległości wobec których podjęto takie działania), 57,7 tys. zł (26,2%), 39,7 tys. zł (72,6%) i 256,1 tys. zł (24,6%).

Po podjęciu działań dyscyplinujących, tj. wystawieniu upomnień, zobowiązani uregulowali zaległe kary pieniężne, których termin płatności przypadał w poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio w wysokości 35,4 tys. zł (co stanowiło 5,5% zaległości objętych upomnieniami), 63,9 tys. zł (4,2%), 45,0 tys. zł (7,0%) i 31,0 tys. zł (2,5%).

(akta kontroli str. 812)

SWIOŚ wyjaśniła, iż problematyka skuteczności działań informacyjnych podejmowanych w zakresie zaległości jest na bieżąco monitorowana. Podczas analizy dotychczasowych działań stwierdzono, że rozmowa telefoniczna jest najlepszym sposobem komunikacji z dłużnikami z uwagi na fakt, iż podczas rozmowy telefonicznej można wymieniać bezpośrednio informacje z zobowiązanymi co do przyczyn braku wpłaty i sposobu dalszego postępowania dłużnika. Wielokrotnie po rozmowie telefonicznej dokonywano zapłaty zaległości wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 928)

2.4. Szczegółowe badanie 20 decyzji administracyjnych ŚWIOŚ nakładających kary pieniężne w łącznej kwocie 125,8 tys. zł⁸³, które nie zostały zapłacone w terminie, wykazało, że naliczano i egzekwowano zapłatę odsetek za zwłokę od

⁷⁹ Dotyczyło to dwóch kar, nałożonych przez ŚWIOŚ decyzjami o nr: DBIN.7061.16.2015.AW i DBUN.7061.15.2015.AW odpowiednio na kwotę 375,5 tys. zł i 299,9 tys. zł, których termin płatności przypadał na dzień 11.01.2021 r. i 12.01.2021 r.

⁸⁰ Decyzja GIOŚ z dnia 17.12.2020 r. uchylająca w całości zaskarżoną decyzję ŚWIOŚ i wymierzająca karę w nowej wysokości – 80,0 tys. zł, której termin płatności przypadał 19.01.2021 r.

⁸¹ Decyzja ŚWIOŚ nr DKO/3/2020/PS na kwotę 30,0 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 25.02.2020 r.

⁸² Decyzja ŚWIOŚ nr 58/2020 na kwotę 32,2 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 04.02.2021 r.

⁸³ Po pięć pierwszych wydanych w poszczególnych latach 2018-2020 i I półroczu 2021.

2.5. zaległych kar administracyjnych oraz prawidłowo ewidencjonowano w księgach rachunkowych Inspektoratu.

(akta kontroli str. 813-815)

2.6. W poszczególnych latach 2018-2020 oraz w I półroczu 2021 r. należności, które nie zostały uregulowane w terminie (opisane w pkt. 2.2.) zostały objęte odpowiednio 44, 49, 18 i 24 tytułami wykonawczymi, wystawionymi na kwoty w łącznej wysokości: 574,9,5 tys. zł, 1 548,7 tys. zł, 257,4 tys. zł i 563,5,6 tys. zł, w tym: 38, 39, 27 i siedem tytułów wykonawczych, opiewających na kwoty łączne: 603,8 tys. zł, 1 374,6 tys. zł, 591,5 tys. zł i 136,0 tys. zł dotyczyło niezapłaconych kar administracyjnych, których termin płatności przypadał w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą.

(akta kontroli str. 851)

W Inspektoracie nie wystąpiły przypadki, do których miał zastosowanie art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w brzmieniu obowiązującym od 21 lutego 2021 r.)⁸⁴, natomiast w zakresie nałożonych kar z terminem płatności przypadającym w I półroczu 2021 r. do których miał zastosowanie art. 6 § 1b ww. ustawy zaewidencjonowano w księgach WIOŚ 102 kary pieniężne na łączną kwotę 2 639,4 tys. zł, z czego:

- 44 kary na kwotę 319,8 tys. zł zostały zapłacone w terminie,
- trzy kary na kwotę 577,7 tys. zł zostały zmniejszone do zera na podstawie art. 319 poś,
- trzy kary na kwotę 83,2 tys. zł umorzono,
- jedną karę na kwotę 20,0 tys. zł, zgłoszono do postępowania upadłościowego.

(akta kontroli str. 929-930)

Według rejestru wystawionych tytułów wykonawczych, na 111 tytułów dotyczących decyzji, których termin płatności przypadał w poszczególnych latach 2018-2020 i w I półroczu 2021 r., 55 tytułów zostało wystawionych w terminie do 90 dni (49,5%) od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa, w przypadku pozostałych 56 tytułów⁸⁵ (tj. 50,5%) były one wystawione po 90 dniach od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa.

(akta kontroli str. 852-855)

W okresie objętym kontrolą tytuły wykonawcze były wystawiane i przekazywane (wysyłane) do organów egzekucyjnych w terminie do 7 dni od dnia ich wystawienia, co jest wyrazem rzetelnych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 856-859, 931)

⁸⁴ Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

Przepis w ww. brzmieniu został wprowadzony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1553). Wejście w życie 20 lutego 2021 r. Wcześniej obowiązujące zapisy stanowiły, że: w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

⁸⁵ 14 tytułów wykonawczych dotyczących decyzji z terminem płatności przypadającym w 2018 r., 21 tytułów do decyzji z terminem płatności w 2019 r., 18 tytułów do decyzji z terminem płatności w 2020 r. i trzy tytuły do decyzji z terminem płatności przypadającym w I półroczu 2021 r.

Badanie 10 kar administracyjnych⁸⁶ z okresu objętego kontrolą, opiewających na łączną kwotę 1 059,6 tys. zł⁸⁷ (w przypadku których kara administracyjna do 30 czerwca 2021 r. nie została zapłacona), w stosunku do których nie wystawiono tytułu wykonawczego wykazało, że powodem braku tytułu⁸⁸ było:

- toczące się postępowania na skutek złożenia przez zobowiązanego skargi na decyzję GIOŚ do WSA wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania kary (pięć decyzji),
- złożenie wniosku o umorzenie postępowania po utrzymaniu decyzji organu II instancji (jedna decyzja⁸⁹),
- złożenie wniosku o umorzenie kary w całości (jedna decyzja⁹⁰),
- konieczność sprostowania oczywistej omyłki w decyzji GIOŚ dotyczącej kwoty wymierzonej kary (jedna sprawa⁹¹),
- w dwóch przypadkach oczekiwano na odpowiedzi urzędów skarbowych, do których wystosowano wnioski o udzielenie danych adresowych zobowiązanego⁹².

(akta kontroli str. 861-863)

Badanie 10 kar administracyjnych⁹³ z okresu objętego kontrolą, opiewających na łączną kwotę 378,3 tys. zł⁹⁴ (w przypadku których kara administracyjna do 30 czerwca 2021 r. nie została zapłacona), w stosunku do których tytuł wykonawczy został wystawiony po upływie 90 dni od dnia, w którym kara administracyjna stała się wymagalna, wykazało że:

- powodem wystawienia tytułu wykonawczego po 90. dniach było oczekiwanie na rozpatrzenie wniosków w celu uzyskania danych adresowych zobowiązanych (dwie sprawy⁹⁵), oczekiwanie na opinię prawną w zakresie prowadzenia egzekucji podczas epidemii COVID-19 (trzy sprawy⁹⁶), skorzystanie z art. 6 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w związku z informacją uzyskaną od komornika, że dłużnik jest niewypłacalny (jedna sprawa⁹⁷),

⁸⁶ Kryterium doboru kar do badania były kary o najwyższych kwotach.

⁸⁷ Trzy kary, których termin płatności przypadał w 2020 r., z tego dwie kary w wysokości po 50,0 tys. zł i jedna kara na 22,1 tys. zł oraz siedem kar z terminem płatności przypadającym w I półroczu 2021 r., z tego trzy kary na kwoty po 50,0 tys. zł i pozostałe na kwoty: 375,5 tys. zł, 299,9 tys. zł, 80,0 tys. zł, 32,2 tys. zł.

⁸⁸ Na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁸⁹ Decyzja ŚWIOŚ znak IN.III.7062.1.2016.ZS wydana w dniu 10.02.2016 r. na kwotę 22,1 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 23.08.2020 r.

⁹⁰ Decyzja ŚWIOŚ nr 58/2020 na kwotę 32,2 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 04.02.2021 r.

⁹¹ Decyzja GIOŚ z dnia 17.12.2020 r. uchylająca w całości zaskarżoną decyzję ŚWIOŚ i wymierzająca karę w nowej wysokości – 80,0 tys. zł, której termin płatności przypadał 19.01.2021 r.

⁹² Decyzje ŚWIOŚ wydane w dniu 14.04.2021 r. o nr DKM/1/2021/KT (znak WP.7062.59.2021.KT) i nr DKM/2/2021/KT (znak WP.7062.60.2021.KT), każda na kwotę 50,0 tys. zł, których termin płatności przypadał na dzień 04.06.2021 r. i 02.06.2021 r.

⁹³ Kryterium doboru kar do badania były kary o najwyższych kwotach.

⁹⁴ Jedna kara pieniężna, której termin płatności przypadał w 2018 r., dwie kary, których termin płatności przypadał w 2019 r., cztery kary, których termin płatności przypadał w 2020 r. i trzy kary z terminem płatności w I półroczu 2021 r.

⁹⁵ Decyzja ŚWIOŚ nr DKO/3/2020/PS na kwotę 30,0 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 25.02.2020 r.

⁹⁶ Dotyczące decyzji nr 2.2019, znak IN.III.7062.31.2019.KM wydanej w dniu 16.05.2019 r. na kwotę 25,0 tys. zł z terminem płatności w dniu 03.01.2020 r., decyzji nr DKO/3/2020/PS, znak IN.7062.45.2019.PS wydanej w dniu 10.01.2020 r. na kwotę 30,0 tys. zł, z terminem płatności w dniu 25.02.2020 r. oraz decyzji nr 97/2019, znak WP.7062.30.2019.BZ wydanej w dniu 22.11.2019 r., na kwotę 50,0 tys. zł, z terminem płatności 08.01.2020 r.

⁹⁷ Decyzja ŚWIOŚ nr 1/2019, znak IN.I.7062.1.2019.KG, wydana w dniu 31.05.2019 r. na kwotę 50,0 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 05.07.2019 r.

konieczność powtórzenia doręczenia upomnienia zobowiązanemu (jedna sprawa⁹⁸),

- w przypadku trzech zaległych kar, tytuł wykonawczy wystawiono po upływie 90. dni od kiedy kara stała się zaległa w wyniku braku podjęcia wystarczających działań zmierzających do ustalenia stanu prawnego należności (co omówiono szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 864-866)

Po wystawieniu tytułów wykonawczych i przekazaniu ich do organów egzekucyjnych, uzyskano należności wynikające z zaległych kar pieniężnych, których termin płatności przypadał w latach 2018-2020 odpowiednio w wysokości 79,2 tys. zł (co stanowiło 13,1% zaległych kar objętych tytułami), 124,9 tys. zł (tj. 9,1%) i 89,0 tys. zł (tj. 15%). W I półroczu 2021 r. nie zostały wyegzekwowane zaległe kary pieniężne po wystawieniu tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 812)

2.6. Stan zaległości z tytułu kar administracyjnych ogółem na ostatni dzień poszczególnych lat 2017-2020 i I półrocza 2021 r. wynosił: 22 315,8 tys. zł, 22 700,5 tys. zł, 23 636,7 tys. zł, 24 222,7 tys. zł i 24 951,9 tys. zł, w tym zaległości z tytułu kar nałożonych do 31 grudnia 2017 r. wynosił, odpowiednio: 22 315,8 tys. zł, 22 043,0 tys. zł, 21 631,7 tys. zł, 21 527,2 tys. zł i 21 271,3 tys. zł.

Saldo zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi ogółem na ostatni dzień poszczególnych lat 2017-2020 i I półrocza 2021 r. wynosiło 4 665,3 tys. zł, 4 826,1 tys. zł, 4 850,3 tys. zł, 5 081,4 tys. zł i 5 953,6 tys. zł⁹⁹, w tym zaległości nieobjęte tytułami wykonawczymi dotyczące kar nałożonych do 31 grudnia 2017 r. wynosiło odpowiednio 4 665,3 tys. zł, 4 598,0 tys. zł, 4 577,4 tys. zł, 4 555,3 tys. zł i 4 554,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 897)

Do 30 czerwca 2021 r. w przypadku 15 spraw (57,7% zaległych należności) na łączną kwotę 863,9 tys. zł, pomimo braku zapłaty kary administracyjnej oraz upływu 90 dni od kiedy kara stała się wymagalna, nie wystawiono tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 860)

2.7. W okresie od marca 2020 r. do maja 2021 r. w WIOŚ dwóch pracowników prowadzących sprawy związane z dochodzeniem należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, wykonywało swoją pracę w modelu hybrydowym - zarówno w trybie zdalnym¹⁰⁰ (od dwóch do trzech dni w tygodniu) jak i w trybie stacjonarnym.

(akta kontroli str. 544-549)

Podczas wykonywania pracy zdalnej pracownicy Inspektoratu korzystali z laptopów służbowych z dostępem do Internetu. Laptopy zostały skonfigurowane w sposób umożliwiający połączenie z wewnętrzną siecią WIOŚ, dzięki czemu pracownik miał dostęp do wszystkich potrzebnych folderów umieszczonych na serwerach domenowych. W celu zapewnienia płynności funkcjonowania, wymagającej dostępu

⁹⁸ Decyzja ŚWIOŚ nr DKOP/2/2020, znak WP.7062.92.2020.KT, wydana w dniu 16.10.2020 r. na kwotę 40,0 tys. zł, której termin płatności przypadał na dzień 09.11.2020 r.

⁹⁹ W poszczególnych latach 2017-2020 w sumie zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi mieściła się kwota 4 554,8 tys. zł nieobjęta działaniami egzekucyjnymi z uwagi na upadłość ukaranego. W I połowie 2021 r. kwota ta uległa zwiększeniu do sumy 4 574,8 tys. zł.

¹⁰⁰ Pierwotnie polecenie takiej pracy następowało dla każdego pracownika w formie indywidualnego polecenia, a następnie praca zdalna została wprowadzona zarządzeniem ŚWIOŚ nr 5/2020 z dnia 27 marca 2020 r. Zgodnie z § 1 ustęp 2 ww. zarządzenia praca zdalna realizowana była z zastrzeżeniem ustalonej przez przełożonego siatki dyżurów, zapewniających ciągłość realizacji zadań.

do dokumentów wpływających na bieżąco, realizowano zadania na zasadzie pracy hybrydowej – częściowo zdalnej, częściowo na miejscu. W tym celu z wyprzedzeniem dwutygodniowym opracowywana była siatka dyżurów, w czasie których pracownik wykonywał pracę w siedzibie WIOŚ lub w domu.

(akta kontroli str. 930-931)

W trakcie pracy zdalnej pracownicy nie zgłaszali oficjalnie pracodawcy trudności w wykonywaniu zadań. Z raportów pracy pracowników ds. informatycznych wynikało, że zdarzały się krótkotrwałe problemy z brakiem dostępu do Internetu, które były rozwiązywane zdalnie, na bieżąco.

(akta kontroli str. 931)

2.8. Podczas wykonywania pracy zdalnej pracownicy WIOŚ codziennie raportowali drogą e-mail o wykonanych czynnościach służbowych właściwemu kierownikowi komórki organizacyjnej, zgodnie z zapisem § 2 ust. 5 Zarządzenia Wewnętrznego nr 5/2020 Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁰¹ w sprawie zmian w organizacji i systemie pracy w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Katowicach. W przedmiotowych raportach pracownicy wymieniali wykonywane czynności wraz z ich opisem i datą, bez podawania czasu ich wykonywania.

(akta kontroli str. 544, 546, 550-559)

Porównując okres wykonywania pracy zdalnej obejmujący cały rok 2020 do okresu wyłącznej pracy stacjonarnej tj. 2019 r., względem ukaranych:

- w 2020 r. podjęto dziewięć działań informacyjnych (spadek o 55% względem 2019 r.), w tym trzy działania po upływie 21 dni od kiedy kara pieniężna stała się zaległa, podczas gdy rok wcześniej podjęto 20 takich działań, w tym osiem podjętych po upływie 21 dni od kiedy kara stała się wymagalna;
- w 2020 r. wysłano 34 upomnienia¹⁰² (spadek o 27% względem 2019 r.), w tym 11 upomnień wystawiono po upływie 70 dni od kiedy kara stała się zaległa, podczas gdy w 2019 r. wysłano 47 upomnień¹⁰³, w tym 14 upomnień zostało wystawionych po upływie 70 dni od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa;
- w 2020 r. wystawiono i przekazano 27 tytułów wykonawczych¹⁰⁴, (spadek o 30,8% względem 2019 r.), w tym 21 tytułów zostało wystawionych po upływie 90 dni od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa, podczas gdy w 2019 r. wysłano 39 takich tytułów¹⁰⁵, w tym 19 tytułów zostało wystawionych po upływie 90 dni od daty kiedy kara pieniężna stała się zaległa.

(akta kontroli str. 543-544, 627, 851)

Wśród przyczyn spadku podjętych działań dyscyplinujących w okresie podjęcia przez pracowników pracy zdalnej ŚWIOŚ wymienił:

- niższą liczbę podmiotów ukaranych za naruszenia wymagań ochrony środowiska, wyższą liczbę wpłat dokonanych dobrowolnie przez ukarane podmioty,
- pandemię wirusa SARS-CoV-2 i związaną z tym pracę zdalną zarówno pracowników WIOŚ, GIOŚ, sądów jak i przedsiębiorców (utrudniony kontakt i przekazywanie dokumentów),

¹⁰¹ Z dnia 27 marca 2020 r.

¹⁰² Dotyczące decyzji, których termin płatności przypadał w 2020 r.

¹⁰³ Dotyczących decyzji, których termin płatności przypadał w 2019 r.

¹⁰⁴ Dotyczących decyzji, których termin płatności przypadał w 2020 r.

¹⁰⁵ Dotyczących decyzji, których termin płatności przypadał w 2019 r.

- przebywania pracowników na zwolnieniach lekarskich, kwarantannach, izolacjach oraz opiece nad dziećmi,
- niejasnych przepisów prawa w zakresie egzekwowania należności publiczno-prawnych,
- zapowiedzi medialnych co do prac nad rozporządzeniem w sprawie wstrzymania administracyjnych postępowań egzekucyjnych w związku z trwającą pandemią,
- problemy kadrowe - od 12 października do 30 listopada 2020 r. w WBFiK dochodzeniem należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych zajmowała się jedna osoba.

(akta kontroli str. 940)

2.9. Badanie dokumentacji źródłowej 10 spraw przekazanych przez WIOŚ organom egzekucyjnym w wyniku wystawienia tytułów wykonawczych obejmujących należności na łączną kwotę 272,8 tys. zł wykazało, że:

- w dziewięciu przypadkach, w których nastąpiła częściowa spłata części zadłużenia przez dłużnika¹⁰⁶ lub komornika¹⁰⁷, rozłożono płatność kary na raty¹⁰⁸ i wyegzekwowano należność przez inny organ egzekucyjny¹⁰⁹ prawidłowo i rzetelnie realizowano obowiązek współpracy wynikający z art. 7a, 32a oraz 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przekazując ww. informacje w terminie do 7 dni;
- w jednym przypadku¹¹⁰, w którym nastąpiła zmiana wysokości należności Inspektorat poinformował o tym organ egzekucyjny w terminie 18 dni od daty powzięcia informacji, przy czym organ egzekucyjny nie podjął czynności, których nie dokonałby posiadając informacje od wierzyciela.

(akta kontroli str. 477-533, 898)

ŚWIOŚ wyjaśniła, iż zawiadomienie organu egzekucyjnego o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym nastąpiło z opóźnieniem z uwagi na wyjątkowo skomplikowany charakter sprawy. W związku z zadłużeniem ukaranego podmiotu wystąpiła konieczność korekty rozliczenia uprzednio wyegzekwowanych środków pieniężnych dokonanych przez organ egzekucyjny w okresie od czerwca 2017 r. do maja 2018 r. (33 wpłaty), przypisanie wpłat do należności z wcześniejszym terminem płatności i rozliczenie z poszczególnymi funduszami ochrony środowiska (w części należności głównej, odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych). Ponadto ŚWIOŚ poinformowała, że w Inspektoracie nie wystąpiła w przeszłości podobna sprawa i wszelkie wątpliwości prawne z tym związane wyjaśniane były na bieżąco.

(akta kontroli str. 940)

2.10. W okresie objętym kontrolą wystąpił tylko jeden przypadek, w którym zobowiązany wniósł¹¹¹ do ŚWIOŚ za pośrednictwem organu egzekucyjnego zarzut

¹⁰⁶ Dotyczy czterech tytułów wykonawczych wystawionych w dniach: 15.05.2019 r., 16.05.2019 r. 17.06.2019 r. i 01.10.2020 r. na kwoty należności w wysokości odpowiednio: 19,8 tys. zł, 14,9 tys. zł, 2,1 tys. zł i 10,0 tys. zł.

¹⁰⁷ Dotyczy trzech tytułów wykonawczych wystawionych w dniach: 04.11.2016 r., 11.12.2017 r., 15.05.2019 r. na kwoty należności w wysokości odpowiednio: 2,0 tys. zł, 1,0 tys. zł i 10,0 tys. zł.

¹⁰⁸ Dotyczy tytułu wykonawczego wystawionego w dniu 28.01.2019 r. na kwotę 10,0 tys. zł.

¹⁰⁹ Dotyczy tytułu wykonawczego wystawionego w dniu 15.02.2017 r. na kwotę 3,0 tys. zł.

¹¹⁰ Dotyczy tytułu wykonawczego wystawionego w dniu 07.12.2018 r. na kwotę 200,0 tys. zł.

¹¹¹ Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Częstochowie pismem nr 2410-SEE.711.4976.2019.R-11.KK z dnia 30.09.2019 r. (wpływ 02.10.2019 r.) przekazał kserokopię zarzutów z dnia 16.09.2019 r.

w sprawie egzekucji administracyjnej na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W związku z wniesionymi zarzutami organ egzekucyjny na podstawie art. 56 § 3, w związku z art. 56 § 1 pkt 5 i art. 35 § 1 ww. cytowanej ustawy wydał¹¹² niezwłocznie postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego do czasu rozpatrzenia zarzutów przez wierzyciela.

ŚWIOŚ, po rozpatrzeniu sprawy, zgodnie z art. 34 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postanowieniu w sprawie stanowiska wierzyciela uznał zarzuty za nieuzasadnione.

Na ww. postanowienie zobowiązany, na podstawie art. 34 § 2 ww. ustawy złożył zażalenie¹¹³ do GIOŚ, który utrzymał w mocy¹¹⁴ zaskarżone postanowienie. Następnie organ egzekucyjny zgodnie z art. 34 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji postanowił¹¹⁵ uznać za nieuzasadnione zarzuty bezpodstawnego i bezzasadnego wystawienia wobec zobowiązanego tytułu wykonawczego oraz podjął postępowanie egzekucyjne.

Szczegółowe badanie ww. sprawy wykazało, że postępowanie było prowadzone prawidłowo w świetle obowiązujących przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 958-985)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W WIOŚ nie zapewniono bezzwłoczności w podejmowaniu działań informacyjnych, dyscyplinujących i inicjujących postępowanie egzekucyjne, tj.:

a) W przypadku trzech zaległych kar pieniężnych w łącznej wysokości 40,0 tys. zł¹¹⁶, spośród 20 badanych w łącznej kwocie 1.295,8 tys. zł, działania informacyjne podjęto po 66, 59 i 263 dniach od dnia kiedy kara stała się wymagalna. Było to skutkiem nierzetelnego działania pracowników WI i WP, czyli przekazania decyzji nakładających ww. kary do WBFiK, odpowiednio w dniach: 21 sierpnia 2018 r., 15 listopada 2018 r. i 17czerwca 2021 r., co zostało opisane w niniejszym wystąpieniu w obszarze 1, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pkt 1.

(akta kontroli str. 568-626)

b) W przypadku pięciu zaległych administracyjnych kar pieniężnych nałożonych decyzjami opiewającymi na łączną kwotę 103,3 tys. zł (tj. 11,2%) spośród 10 badanych zaległości, upomnienie zostało wystawione po upływie 70. dni od kiedy kara stała się zaległa. Przyczyną powyższego było nierzetelne działanie pracowników WIOŚ, którzy:

¹¹² Postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego z dnia 27.09.2019 r. Inspektorat otrzymał w dniu 30.09.2019 r.

¹¹³ Pismem z dnia 25.10.2019 r. (wpływ 30.10.2019 r.)

¹¹⁴ Na mocy postanowienia z dnia 09.12.2019 r.

¹¹⁵ Postanowienie nr 2410-SEE.711.247.2020.R-11.KK z dnia 16.01.2020 r. (wpływ 20.01.2020 r.), na które zobowiązany na podstawie art. 17 § 1 w zw. z art. 34 § 5 ww. ustawy złożył zażalenie do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach.

¹¹⁶ Nałożonych: 1) decyzją ŚWIOŚ nr 69/2017, znak DCIN.7062.38.2017.JU z dnia 08.11.2017 r., z terminem płatności do 27.06.2018 r., na kwotę 10,0 tys. zł, 2) decyzją ŚWIOŚ nr 57/2017/BCH, znak IN.III.7062.35.2017.BCH z dnia 28.11.2017 r., z terminem płatności do 24.09.2018 r. na kwotę 15,0 tys. zł, 3) decyzją ŚWIOŚ nr 38/2020, znak WP.7062.70.2020 z dnia 05.05.2020 r., z terminem płatności do 02.10.2020 r. (11.09.2020 r.) na kwotę 15,0 tys. zł. Łącznie ich wartość stanowiła 3,1% badanej próby.

- w trzech przypadkach¹¹⁷ nie podjęli działań zmierzających do uzyskania zwrotnego potwierdzenia odbioru postanowień i decyzji GIOŚ. Upomnienia zostały wystawione po upływie, odpowiednio: 151, 195 i 222 dniach po upływie terminu płatności kar pieniężnych;
- w jednym przypadku z opóźnieniem przekazali decyzję ostateczną¹¹⁸ do WBFiK (decyzja wpłynęła do Inspektoratu 11 sierpnia 2020 r., do WBFiK została przekazana dopiero 17 czerwca 2021 r.); upomnienie wystawiono w dniu 30 czerwca 2021 r. (tj. 296 dni po upływie terminu płatności);
- w jednym przypadku¹¹⁹ po 49 i 85 dniach podjęli działania zmierzające do ustalenia aktualnego adresu zameldowania ukaranego. Inspektorat w dniu 10 grudnia 2020r. zwrócił się z wnioskiem do Urzędu Miasta Bytom o udostępnienie danych z rejestru PESEL w zakresie aktualnego adresu zameldowania ww. osoby. W dniu 31 grudnia 2020 r., uzyskano odpowiedź o braku takiego adresu ukaranego. Następnie, w dniu 18 lutego 2021 r. wystąpiono z wnioskiem do Urzędu Skarbowego w Bytomiu o podanie adresu zamieszkania dłużnika. Pismo pozostało bez odpowiedzi. Wniosek ponowiono w dniu 13 maja 2021r., tj. po upływie 85 dni od poprzedniego wniosku. Po otrzymaniu odpowiedzi w dniu 14 maja 2021 r. wystawiono upomnienie w dniu 19.05.2021r., tj. 167 dni po upływie terminu płatności.

(akta kontroli str. 684-811)

c) W przypadku trzech zaległych administracyjnych kar pieniężnych nałożonych decyzjami opiewającymi na łączną kwotę 93,3 tys. zł¹²⁰ (24,7%) spośród 10 badanych zaległych należności, tytuł wykonawczy został wystawiony po upływie 90. dni od kiedy kara stała się zaległa. Powyższe wynikało z nierzetelnego działania pracowników Inspektoratu. I tak:

- decyzja ŚWIOŚ wpłynęła do WFBiK w dniu 4 marca 2019 r., pismem z dnia 8 kwietnia 2019 r. ukarany złożył odwołanie od ww. decyzji wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do złożenia odwołania. GIOŚ wydał w 9 maja 2019 r. postanowienie o odmowie przywrócenia (wpływ do WIOŚ w dniu 13 maja 2019 r.) W dniu 9maja 2019 r. ukarany złożył skargę do WSA wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji (informacja o skardze wpłynęła do WIOŚ w dniu 15lipca 2019 r.). W dniu 18 października2019 r. wpłynęło do WIOŚ postanowienie WSA z dnia 3 października 2019 r. o odmowie wstrzymania wykonania decyzji ŚWIOŚ. Nie było zatem uzasadnienia dla wystawienia tytułu wykonawczego 61 dni po tym jak WIOŚ powziął informację o odmowie wstrzymania wykonania decyzji;
- termin płatności przypadał w dniu: 26 sierpnia2019 r., decyzja GIOŚ z dnia 12 lipca 2019 r. utrzymująca decyzję SWIOŚ o obowiązku uiszczenia

¹¹⁷ 1) Decyzja ŚWIOŚ nr 22/2019, znak DCIN.7062.2.2019.MB, wydana w dniu 15.03.2019 r. (data ostateczności 18.04.2020 r.) na kwotę 10,0 tys. zł (termin płatności 02.05.2019 r.), 2) decyzja GIOŚ nr DliO-420/47/2015/sj wydana w dniu 12.07.2019 r. (data ostateczności 12.08.2019 r.) na kwotę 33,3 tys. zł (termin płatności 26.08.2019 r.), 3) Decyzja ŚWIOŚ nr WP.7062.93.2020.KT z dnia 09.06.2020 r. (data ostateczności 07.07.2020 r.) na kwotę 40,0 tys. zł (termin płatności 06.07.2020 r.).

¹¹⁸ Decyzja ŚWIOŚ nr 19/2019, znak DCIN.7062.46.2018.JR z dnia 12.03.2019 r. (data ostateczności 20.08.2020 r.) na kwotę 10,0 tys. z (termin płatności 04.09.2020 r.).

¹¹⁹ Decyzja ŚWIOŚ znak WP.7062.161.2020.KT z 30.10.2020 r. (termin ostateczności 03.12.2020 r.) na kwotę 10,0 tys. zł (termin płatności 02.12.2020 r.).

¹²⁰ 1) Decyzja ŚWIOŚ znak DBIN.7062.77.2018.TG wydana w dniu 24.01.2018 r. (ostateczna 26.02.2019 r.) na kwotę 20,0 tys. zł (termin płatności 12.03.2019 r.), 2) decyzja GIOŚ nr DliO-420/47/2015/sj wydana w dniu 12.07.2019 r. (ostateczna 12.08.2019 r.) na kwotę 33,3 tys. zł (termin płatności 26.08.2019 r.), 3) Decyzja ŚWIOŚ nr WP.7062.93.2020.KT z dnia 09.06.2020 r. (ostateczna 07.07.2020 r.) na kwotę 40,0 tys. zł (termin płatności 06.07.2020 r.).

odroczonej kar wpłynęła do Inspektoratu 29 lipca 2019 r. bez zwrotnego potwierdzenia odbioru. W aktach sprawy brak było potwierdzenia działań ze strony WIOŚ zmierzających do jego uzyskania, oprócz pisma z dnia 7 października 2019 r. Wydziału BF do Naczelnika Wydziału Inspekcji z prośbą o przekazanie kserokopii zwrotnego potwierdzenia odbioru. W konsekwencji przypisu należności WBFiK dokonał 23 stycznia 2020 r. do ksiąg miesiąca grudnia 2019 r., natomiast tytuł wykonawczy wystawiono 21 lipca 2020 r. (325 dni po upływie terminu płatności);

- termin płatności przypadał w dniu 6 lipca 2020 r., zobowiązany złożył odwołanie od decyzji ŚWIOŚ po terminie, w związku z czym GIOŚ wydał 26 października 2020 r. postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia zażalenia, które Inspektorat otrzymał 30 października 2020 r. bez zwrotnego potwierdzenia jego odbioru. W aktach sprawy brak było potwierdzenia działań ze strony WIOŚ zmierzających do jego uzyskania. W dniu 19 maja 2021 r. (tj. 313 dni po upływie terminu płatności) wystawiono tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 708-753, 867-896)

ŚWIOŚ na zadane pytania, dlaczego podjął działania informacyjne po 21 dniach od kiedy kara stała się zaległa nie wskazał przyczyn wystąpienia nieprawidłowości, podał tylko daty przekazania decyzji wymiarowych do WBFiK.

(akta kontroli str. 918-919, 939)

ŚWIOŚ wyjaśniając powody niepodjęcia bezwzględnych działań dyscyplinujących i inicjujących postępowanie egzekucyjne wskazał trudności w uzyskiwaniu zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji utrzymujących w mocy decyzje ŚWIOŚ i postanowień o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od organu II instancji, przebywanie pracowników w okresie pandemii COVID-19 na pracy zdalnej, ograniczenia kadrowe (w okresie od 12 października 2020 r. do 1 grudnia 2020 r. dochodzeniem należności zajmowała się tylko jedna osoba do momentu zatrudnienia nowego pracownika) oraz przygotowywanie pracowników WIOŚ do zmiany siedziby, która nastąpiła w dniu 1 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 941)

2. W przypadku sześciu decyzji nakładających administracyjną karę pieniężną, na łączną kwotę 69,0 tys. zł¹²¹, pomimo braku ich zapłaty i mimo upływu terminu płatności od 91 do 486 dni nie wystawiono upomnienia. Było to skutkiem nierzetelnego działania pracowników WI i WP, którzy w pięciu przypadkach przekazali decyzje nakładających ww. kary do WBFiK z opóźnieniem (co zostało opisane w niniejszym wystąpieniu w obszarze 1, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, w pkt 1) oraz brakiem podjęcia działań dyscyplinujących pomimo wydania przez WSA w dniu 27 marca 2020 r. postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania decyzji nakładającej tą karę, a które wpłynęło do Inspektoratu w dniu 7 kwietnia 2020 r., co NIK również ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 637-649, 650-680)

¹²¹ 1) Decyzja nr DKO/42/2018/LK, znak IN.VII.7062.7.2018.LK wydana w dniu 02.10.2018 r., z terminem płatności do dnia 07.11.2018 r. na kwotę 4,0 tys. zł, 2) decyzja nr DKG-420/386/2015/aa wydana w dniu 05.02.2020 r., z terminem płatności do dnia 25.02.2020 r. na kwotę 15,0 tys. zł, 3) decyzja nr DKG-420/387/2015/aa wydana w dniu 05.02.2020 r. z terminem płatności do dnia 25.02.2020 r. na kwotę 5,0 tys. zł, 4) decyzja nr 39/2020, znak WP.7062.69.2020 wydana w dniu 05.05.2020 r. z terminem płatności do dnia 01.10.2020 r. na kwotę 5,0 tys. zł, 5) decyzja nr 38/2020, znak WP.7062.70.2020 wydana w dniu 05.05.2020 r. z terminem płatności do dnia 02.10.2020 r. na kwotę 15,0 tys. zł, 6) Decyzja ŚWIOŚ nr 16/2016 z dnia 15.01.2016 r., która stała się ostateczna 04.02.2020 r. a termin płatności przypadał w dniu 24.02.2020 r. na kwotę 25,0 tys. zł.

ŚWIOŚ na zadane pytania dlaczego pomimo braku zapłaty ww. kar nie wystawiono upomnienia, w trzech przypadkach nie wskazał przyczyn wystąpienia nieprawidłowości, w dwóch przypadkach uzasadnił to natłokiem spraw oraz przeoczeniem, natomiast w jednym przypadku wskazał oczekiwanie na uzyskanie informacji, czy w związku z odmową wstrzymania wykonania decyzji przez organ II instancji strona wniosła taki wniosek również do sądu. Stwierdził także, że z uwagi na trwającą pandemię utrudniony był kontakt z pracownikami GIOŚ (przepływ informacji między jednostkami uległ znacznemu wydłużeniu) oraz z ukaranym przedsiębiorcą. ŚWIOŚ wyjaśniła, że brak w aktach sprawy dokumentacji potwierdzającej kontakt z organem II instancji spowodowany był brakiem możliwości odtworzenia wysłanych e-maili i sporządzonych notatek zapisanych elektronicznie na urządzeniu przenośnym z uwagi na uszkodzenie pliku zawierającego te dane. Archiwizacja dokumentów znajdujących się na dysku komputera pracownika była konieczna z uwagi na zakończenie jego pracy w WBFiK z dniem 9 października 2020 r. Dodatkowo ŚWIOŚ jako powody zbyt późno podjętych działań dyscyplinujących wymieniła, m.in.: przeprowadzkę GIOŚ w Warszawie do nowej siedziby pod koniec 2020 r. oraz WIOŚ Katowice pod koniec marca 2021 r., co miało wpływ na utrudniony kontakt między jednostkami, w tym przepływ dokumentów i dodatkowe obciążenie pracowników WBFiK związaną z przygotowaniem dokumentacji do archiwizacji w związku z przeprowadzką organu do nowej siedziby.

(akta kontroli str. 646, 649, 920, 952-953)

Zdaniem NIK, zadaniem kierownika jednostki jest zapewnienie ciągłości działania organu, nawet w sytuacji zmiany siedziby organu. Brak właściwej komunikacji między pracownikami Inspektoratu, a pracownikami organu II instancji nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia stwierdzonych nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jak też działania związane z wystawieniem tytułów wykonawczych pracownicy WBFiK realizowali prawidłowo, przy czym stwierdzono przypadki przewlekłości działań tj. podejmowania działań informacyjnych w stosunku do zobowiązanych po upływie 21 dni od dnia kiedy kara administracyjna kara pieniężna stała się wymagalna, wystawienia upomnień w terminie powyżej 70 dni od dnia, kiedy kara stała się zaległa (11,2% badanej próby), wystawienia tytułu wykonawczego w terminie powyżej 90 dni od dnia, kiedy kara pieniężna stała się wymagalna (24,7% badanej próby) oraz braku wystawienia upomnień, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. W WIOŚ prawidłowo realizowano obowiązek współpracy wynikający z art. 7a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i prawidłowo prowadzono postępowania w związku z wniesionymi przez zobowiązanego środkami ochrony.

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

NIK zwraca uwagę na konieczność formułowania sentencji decyzji w sposób jednoznaczny i precyzyjny, tak aby strona mogła wywieść swoje prawa i obowiązki z niej wynikające.

Wnioski

1. NIK wnosi o ustalenie zasad monitorowania prowadzonych postępowań celem zapewnienia pozyskiwania aktualnych informacji o ich stanie i skuteczności ściągania należności, a także zapewnienia terminowego przekazywania odwołań do decyzji wymiarowych wraz z aktami sprawy do organu II instancji.
2. NIK wnosi o wdrożenie rozwiązań organizacyjnych celem zapewnienia bezzwłocznego podejmowania działań informacyjnych, dyscyplinujących i inicjujących postępowanie egzekucyjne.
3. NIK wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów, bieżącego ujmowania należności w księgach rachunkowych, jak również prawidłowego klasyfikowania jako wymagalnych i niewymagalnych, w celu przedstawienia rzetelnych danych w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N.

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 Katowicach. 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

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.

Katowice, dnia 30 września 2021 r.

Kontroler
Monika Bukowiec
St. inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach