



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.020.04.2021

Pani

Arleta Mrugała

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny

w Gliwicach

ul. Banacha 4

44-100 Gliwice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gliwicach, ul. Banacha 4, 44-100 Gliwice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arleta Mrugała, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gliwicach ¹ , od 27 lipca 2020 r. Wcześniej w okresie objętym kontrolą (do 25 lipca 2020 r.) PPIS w Gliwicach był pan Zbigniew Bożek.
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	Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej , upoważnienie do kontroli nr LKA/124/2021 z 2 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: PPIS.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gliwicach⁴ podejmowała działania zmierzające do wyegzekwowania należności wynikających z kar administracyjnych, choć ich skuteczność nie była wysoka.

W PSSE w Gliwicach obowiązki związane z realizacją zadań z zakresu obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały w większości przypisane realizującym je komórkom organizacyjnym i pracownikom. Zdarzenia polegające na powstaniu i umorzeniu należności z tytułu nałożenia kary administracyjnej były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych, a odwołania i wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji były terminowo przekazywane do organu II instancji. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieodpisaniu z ksiąg rachunkowych trzech przedawnionych należności została usunięta w trakcie kontroli NIK.

W PSSE w Gliwicach nie zapewniono pełnej poprawności działań poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W 16 na 25 przypadków wymagających wysłania upomnienia PSSE w Gliwicach zrealizował ten obowiązek po upływie od 94 do 290 dni od dnia w którym kara stała się wymagalna⁵, a w 8 przypadkach⁶ upomnienie nie zostało wysłane, pomimo że od dnia w którym kara stała się zaległa upłynęło ponad 70 dni. Spośród 29 należności, z tytułu kar pieniężnych, które nie zostały uregulowane w terminie, PSSE w Gliwicach wysłał 20 tytułów wykonawczych, z tego 17 w terminie od 102 do 381 dnia od dnia gdy kara stała się wymagalna⁷, a w dziewięciu przypadkach⁸ tytuły wykonawcze nie zostały wysłane mimo że od terminu płatności upłynęło co najmniej 90 dni. Powyższe NIK ocenia jako działanie nierzetelne, zauważając jednocześnie, że przyjęty sposób postępowania wynikał z przekazanych w trakcie wideokonferencji w dniu 10 czerwca 2020 r. zaleceń jednostki nadrzędnej, która poleciła wstrzymanie się z wszczęciem egzekucji do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

Kontrola wykazała również nieprawidłowości w zakresie ujmowania w księgach rachunkowych PSSE terminów płatności kar pieniężnych w 2021 roku, co skutkowało nieprawidłowym obliczeniem odsetek, wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 danych niezgodnych ze stanem faktycznym oraz wysłaniem jednego tytułu wykonawczego przed upływem terminu płatności kary. Ponadto stwierdzono, że stosowany system FK nieprawidłowo naliczał (zaniżał) kwoty należnych odsetek, co również skutkowało wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

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

⁴ Dalej: PSSE.

⁵ Co stanowiło 64,0% przypadków wymagających wysłania upomnienia.

⁶ Co stanowiło 32,0% przypadków wymagających wysłania upomnienia.

⁷ Co stanowiło 58,6% przypadków wymagających wysłania tytułu wykonawczego.

⁸ Co stanowiło 31,0% przypadków wymagających wysłania tytułu wykonawczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według obowiązującego w PSSE Regulaminu organizacyjnego¹⁰, do zadań Sekcji Ekonomicznej należało prowadzenie ewidencji dochodów budżetowych oraz windykacja należności budżetowych (wystawianie tytułów). Nadzór merytoryczny i organizacyjny nad Sekcją Ekonomiczną sprawowała Główna Księgową. Do obowiązków Radcy Prawnego należała m.in. obsługa prawna PPIS jako organu administracji państwowej w zakresie postępowania egzekucyjnego oraz pełnienie nadzoru prawnego nad egzekucją należności PSSE w Gliwicach.

(akta kontroli str. 3-44)

Zadania z zakresu windykacji zostały pisemnie przekazane do realizacji:

- dwóm pracownikom Sekcji Ekonomicznej do 30 czerwca 2018 r., jednemu pracownikowi do 30 lipca 2018 r., jednemu pracownikowi od 10 września 2018 r. do nadal oraz Główniej księgowej w ramach nadzoru i osobie zastępującej Główną Księgową;
- jednemu pracownikowi Sekcji Administracyjnej do końca listopada 2020 r. i dwóm pracownikom od 1 grudnia 2020 r. do nadal;
- dwóm Radcom Prawnym do dnia 27 lipca 2018 r., jednemu w okresie od 28 lipca 2018 r. do końca lutego 2019 r., dwóm w okresie od 1 marca 2019 r. do końca lipca 2020 r. i jednemu do końca czerwca 2021 r.

W aktach osobowych wszystkich ww. pracowników znajdowało się pisemne potwierdzenia przyjęcia obowiązków.

(akta kontroli str. 45-99)

W kontrolowanej jednostce obowiązywała „Polityka Rachunkowości”¹¹, obejmująca m.in. „Instrukcję funkcjonowania kontroli finansowej” oraz „Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych”. W dokumencie tym nie zawarto rozwiązań dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Funkcjonująca w PSSE (ale nie spisana) praktyka postępowania w tym zakresie wyglądała następująco:

- Pracownik sekcji odpowiedzialnej za wydanie decyzji nakładającej karę pieniężną (Sekcja Higieny Pracy w zakresie tzw. kar dopalaczowych i Sekcja Administracyjnej w zakresie kar związanych ze stanem zagrożenia epidemicznego Covid-19) dostarczał pracownikowi Sekcji Ekonomicznej podpisaną decyzję.
- Należność wynikająca z decyzji księgowana była jako dochód budżetowy. Pracownicy Sekcji Ekonomicznej, zgodnie z zakresami czynności powinni wystawić upomnienia; w sytuacji braku zapłaty sprawa była przekazywana do pracownika Sekcji Administracyjnej współpracującym z Radcą Prawnym. W przypadku decyzji covidowych pracownik Sekcji Administracyjnej informował pracownika Sekcji Ekonomicznej o konieczności wystawienia upomnienia.
- Pracownik Sekcji Administracji wystawiał tytuły wykonawcze, które nie były weryfikowane przez Radcę Prawnego tylko były przekazywane do podpisu.

⁹ 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.

¹⁰ wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora PSSE w Gliwicach nr 7/2016 z dnia 18 lipca 2016 r., a następnie zarządzeniem nr 8/2018 z 3 sierpnia 2018 r.

¹¹ Wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora PSSE nr 12/2020 z dnia 9 grudnia 2020 r., Wcześniej obowiązywała Polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem nr 16/2016 z 30 listopada 2016 r. ze zm.

- Następnie zbiorcze zestawienie tytułów wykonawczych (kierowane do danego US) było podpisywane przez PPIS.

(akta kontroli str. 100)

1.2. W PSSE nie ustalono pisemnych procedur uszczegóławiających sposób dochodzenia należności z tytułu kar pieniężnych. W przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych nie doprecyzowano kwestii terminów podejmowania pierwszych działań (informacyjnych), działań dyscyplinujących (upomnienie) oraz działań dotyczących zainicjowania obowiązku wszczęcia dochodzenia należności na drodze postępowania egzekucyjnego poprzez wystawienie tytułu wykonawczego.

Procedura odnosząca się do tego obszaru została wprowadzona w trakcie niniejszej kontroli NIK Zarządzeniem nr 12 z 30 sierpnia 2021 r.¹². Zawarto w niej elementy konieczne do prawidłowej egzekucji kar administracyjnych, w tym terminy podejmowania czynności informacyjnych i upominawczych.

(akta kontroli str. 101-107, 228-233, 248-290)

Osobą odpowiedzialną za kontrolowany obszar, według zapisów Regulaminu organizacyjnego i zakresu obowiązków była Główna Księgowa, która nadzorowała Sekcję Ekonomiczną i Sekcję Administracyjną. Do obowiązków pracowników Sekcji Ekonomicznej zajmujących się egzekucją kar administracyjnych¹³ należało egzekwowanie zaległych należności w tym wysyłanie upomnień oraz ich monitorowanie, kompletowanie spraw i przekazanie do Sekcji Prawnej celem przekazania do egzekucji. Do obowiązków pracowników Sekcji Administracyjnej należało: prowadzenie postępowania egzekucyjnego, wystawianie upomnień¹⁴ oraz sporządzanie tytułów wykonawczych i prowadzenie ich ewidencji¹⁵. Do obowiązków Radców Prawnych należał nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym i obsługa PPIS w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 3-99)

1.3. W okresie 2018 r. – I połowa 2021 r. PPIS wydał 67 decyzji nakładających karę pieniężną na łączną kwotę 263.200,00 zł.

W roku 2018 PSSE wydała jedną decyzję w kwocie 20.000,00 zł. Podstawą wydania decyzji był art. 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁶ (tzw. „decyzja dopalaczowa”). Do dnia 30 czerwca 2021 r. nie wyegzekwowano żadnej kwoty z tego tytułu.

W 2019 r. PPIS nie nałożył żadnej kary administracyjnej.

W 2020 roku PPIS wydała 58 decyzji w łącznej kwocie 199.700,00 zł¹⁷, z czego do końca 2020 r. PSSE wyegzekwowała 3.500,00 zł¹⁸. Natomiast w I połowie 2021 r. PSSE wyegzekwowała 5.158,20 zł z kar nałożonych w 2020 r.¹⁹

W I połowie 2021 roku PPIS wydała osiem decyzji²⁰ w łącznej kwocie 43.500 zł, z czego PSSE wyegzekwowała 12.000,00 zł²¹.

¹² Procedura postępowania egzekucyjnego obowiązków o charakterze pieniężnym.

¹³ O których mowa w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia.

¹⁴ dotyczy pracownika zatrudnionego w całym okresie objętym kontrolą

¹⁵ Dotyczy pracownika zatrudnionego od 1 grudnia 2020 r.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 2050

¹⁷ W tym 38 na podstawie art. 48a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.), dalej: „ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń” i 20 na podstawie art. 15 zzzn ust. 1 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 kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.), zwana dalej „ustawą o Covid-19”.

¹⁸ wpłaty dobrowolne.

¹⁹ uzyskano w wyniku egzekucji komorniczej.

²⁰ W tym cztery na podstawie art. 15 zzzn ust. 1 ww. ustawy i cztery na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń.

²¹ Wpłaty dobrowolne, w tym 10.000,00 zwrócono z uwagi na uchylenie decyzji przez organ II instancji i umorzenie postępowania I instancji.

1.4. W PSSE prawidłowo ewidencjonowano w księgach rachunkowych zdarzenia polegające na nałożeniu kary administracyjnej i jej zapłacie. Ewidencję należności z tytułu dochodów budżetowych prowadzono na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Przypis kary następował do miesiąca, w którym wydano decyzję nakładającą karę. Powyższe ustalono na podstawie badania 10 najwyższych nałożonych i zapłaconych w całości lub częściowo kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 116-123)

1.5. W okresie objętym kontrolą w ramach tzw. kar dopalaczowych²², żaden z ukaranych nie złożył odwołania, skargi do WSA lub wniosku o wstrzymanie natychmiastowego wykonania i żadne postanowienie w tym zakresie nie zostało wydane.

Spośród 38 kar administracyjnych nałożonych w 2020 roku na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²³, 10 ukaranych podmiotów/osób złożyło odwołanie²⁴. Z tego organ odwoławczy II instancji:

- utrzymał w mocy trzy decyzje²⁵,
- uchylił w całości lub w części (w tym przekazał do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji) dwie decyzje²⁶,
- uchylił jedną decyzję (umorzył postępowanie I instancji w całości lub w części) w kwocie 5.000,00 zł,
- cztery sprawy były w toku.

W żadnym przypadku organ II instancji nie umorzył postępowania odwoławczego.

Spośród ww. 38 ukaranych, jeden złożył wniosek o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji i wydane zostało postanowienie w tym zakresie²⁷. Jeden ukarany wniósł skargę do organu II instancji.

Spośród 20 kar administracyjnych nałożonych w 2020 roku na podstawie art. 15zzzn ustawy o Covid-19²⁸, cztery ukarane podmioty/osoby złożyły odwołanie²⁹. Z tego organ odwoławczy II instancji: dwie decyzje utrzymał w mocy³⁰, jedną decyzję³¹ uchylił w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, a jedną³² uchylił (i umorzył postępowanie I instancji).

Z kar nałożonych w 2020 roku w 16 przypadkach postępowanie umorzono po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego³³ (sprawy nie przekazano do organu II instancji).

Spośród czterech kar administracyjnych nałożonych w I połowie 2021 roku na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁴, wszystkie ukarane podmioty/osoby złożyły odwołanie. Z tego organ

²² Jedna kara w kwocie 20.000,00 zł

²³ W łącznej kwocie 190.000,00 zł.

²⁴ Łączna kwota decyzji, od których wniesiono odwołanie wyniosła 50.000,00 zł

²⁵ W łącznej kwocie 15.000,00 zł.

²⁶ W łącznej kwocie 10.000,00 zł

²⁷ Kwota kary 5.000,00 zł.

²⁸ W łącznej kwocie 9.700,00 zł.

²⁹ Łączna kwota decyzji od których wniesiono odwołanie wyniosła 2.000,00 zł

³⁰ W łącznej kwocie 1.000,00 zł

³¹ W kwocie 500,00 zł.

³² W kwocie 500,00 zł.

³³ W tym decyzja RP-Cov-22/20 –postępowanie umorzono 20 lipca 2021 r.

³⁴ W łącznej kwocie 40.000,00 zł.

odwoławczy II instancji utrzymał w mocy dwie decyzje³⁵ i uchylił jedną decyzję³⁶ (umorzył postępowanie I instancji w całości lub w części). Jedna sprawa była w toku.

Spośród czterech kar administracyjnych nałożonych w I połowie 2021 roku na podstawie ustawy o Covid-19, żaden z ukaranych nie złożył odwołania.

W żadnym z 67 przypadków decyzji nakładających karę pieniężną w okresie objętym kontrolą skarga nie została wniesiona do WSA lub NSA i w żadnym przypadku nie został złożony wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji.

(akta kontroli str. 108-112)

1.6. Odwołania i wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji zostały terminowo przekazane organowi odwoławczemu. Z próby 20 przypadków odwołań³⁷ złożonych od decyzji wydanych przez PSSE w Gliwicach, wszystkie przekazano do organu II instancji w 7-dniowym terminie określonym w art. 133 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁸.

(akta kontroli str. 124-125)

1.7. Liczba kar administracyjnych nałożonych w okresie 5 lat poprzedzających okres objęty kontrolą wyniosła 32 o łącznej wartości 655.000,00 zł, z tego do dnia 30 czerwca 2021 r. niezapłacone pozostały kary o łącznej wartości 614.227,20 zł, z tego trzy kary³⁹ o łącznej wartości 60.000,00 zł uległy przedawnieniu.

PSSE podejmowało działanie zmierzające do wyegzekwowania wszystkich kar które uległy przedawnieniu. Wszystkie ww. sprawy zostały skierowane do egzekucji, egzekucja była nieskuteczna, a postępowanie zostało umorzone.

W jednostce kontrolowanej prowadzony jest rejestr podmiotów na których ciąży obowiązek zapłaty prawomocnej kary administracyjnej oraz wykaz podmiotów, wobec których skierowano wnioski o wszczęcie egzekucji. Rejestry te były okresowo monitorowane. Wysyłano zapytania o stan egzekucji do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Ponadto w sprawie egzekucji należności pracownik PSSE kontaktował się telefonicznie z organem egzekucyjnym⁴⁰.

(akta kontroli str. 126-133, 238-247)

Żadna z przedawnionych kar nie została spisana z ewidencji w księgach rachunkowych (co przedstawiono szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Wszystkie ww. należności z tytułu kar administracyjnych zostały objęte odpisami aktualizującymi.

(akta kontroli str. 131-133, 147)

1.8. Do PSSE w Gliwicach w latach 2018-2021 (I półrocze) wpłynęły trzy wnioski dwóch osób o udzielenie ulgi w spłacie kary administracyjnej, z tego jeden przypadek dotyczył kary nałożonej w okresie objętym kontrolą⁴¹. Pozostałe dwa wnioski dotyczyły kary nałożonej w 2017 r.⁴².

(akta kontroli str. 149-150)

1.9. W PSSE wprowadzone zostały wewnętrzne regulacje dotyczące zasad udzielania ulg, umorzeń i zwolnień. Stanowiły one załącznik do obowiązującej Polityki rachunkowości.

³⁵ W łącznej kwocie 20.000,00 zł.

³⁶ W kwocie 10.000,00 zł.

³⁷ W tym wniosków o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: k.p.a.

³⁹ Nr H-432-243(9)/2013/2042 z 20 marca 2013 r., nr NS/HP-432-500(6)/2015/4280 z 7 lipca 2015 r. i nr HP-432-501(6)/2015/4281 z 6 lipca 2015 r.

⁴⁰ Ustalono na podstawie przeglądu spraw z lat 2013-2017.

⁴¹ Kara w wysokości 5.000,00 zł nałożona na podstawie art. 48a ustawy o ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń.

⁴² Kara w wysokości 20.000,00 zł.

Wszystkie wnioski o udzielenie ulgi w spłacie kary administracyjnej, zostały rozpatrzone zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów oraz regulacji wewnętrznych. Wniosek dotyczący tzw. kary covidowej został rozpatrzony negatywnie (dotyczył rozłożenia na raty i częściowego umorzenia). Wnioskujący nie uzupełnił wymaganego oświadczenia o stanie majątkowym, a próby telefonicznego kontaktu okazały się nieskuteczne. Wnioski dotyczące kary nałożonej w 2017 roku dotyczyły: pierwszy rozłożenia na raty (wniosek rozpatrzono pozytywnie w ciągu 14 dni⁴³), a drugi o umorzenie pozostałych do spłaty rat (wniosek rozpatrzono negatywnie w ciągu 13 dni⁴⁴). Ostatecznie kara została w całości zapłacona.

(akta kontroli str. 150-154)

1.10. W PSSE zdarzenia polegające na odpisaniu należności z tytułu uchYLENIA kary przez organ wyższej instancji były księgowane na właściwych kontach i we właściwych okresach, co ustalono na próbie 10 spraw⁴⁵.

(akta kontroli str. 155-164)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W procedurach wewnętrznych kontrolowanej jednostki nie uregulowano kwestii działań informacyjnych oraz terminów ich podejmowania w sprawach dotyczących należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Brak ten w ocenie NIK naruszał kryterium rzetelności działania.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶, celem kontroli zarządczej, którą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, oszczędny i terminowy, jest w szczególności zapewnienie skuteczności i efektywności działania. Zdaniem NIK prawidłowe stosowanie rzetelnie ustalonych i wdrożonych procedur w zakresie podejmowania działań informacyjnych może wpłynąć na dobrowolne uregulowanie należności wynikającej z decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną bez konieczności wszczynania egzekucji administracyjnej.

Dyrektor PSSE wyjaśniła, że konieczność opracowania takiej procedury nie wynika z żadnego z obowiązujących aktów prawnych. Jednocześnie poinformowała o wprowadzeniu w dniu 30 sierpnia 2021 r. procedury w tym zakresie.

(akta kontroli str. 101-102)

2. Pomimo przedawnienia trzech kar pieniężnych⁴⁷ o łącznej wartości 60.000,00 zł (z tego jedna z upływem 2018 r. i dwie z upływem 2020 r.), nie wyksięgowano ich z ksiąg rachunkowych PSSE. W ww. przypadkach zgodnie z art. 70 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁸ wystąpiło przedawnienie kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji administracyjnej z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności.

(akta kontroli str. 132-133)

⁴³ Należność rozłożono na 18 rat (17 rat w wysokości 1.233,00 zł i jedna rata w wysokości 1.230,00 zł)

⁴⁴ Wniosek obejmował trzy ostatnie raty w łącznej wysokości 3.696,00 zł.

⁴⁵ W łącznej kwocie 13.700,00 zł

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 305.

⁴⁷ Nr H-432-243(9)/2013/2042 z 20 marca 2013 r., nr NS/HP-432-500(6)/2015/4280 z 7 lipca 2015 r. i nr HP-432-501(6)/2015/4281 z 6 lipca 2015 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1325, dalej: ordynacja podatkowa.

Główna księgowa wyjaśniła: dotychczas, nie dokonywano wyksięgowania należności, pomimo upływu 5 lat od terminu płatności, ponieważ uznano, że zmiana okoliczności może spowodować, iż należności te będą mogły być wyegzekwowane w przyszłości, a tym samym wpływy do budżetu państwa nie będą uszczuplone. Dodała, że „taka praktyka wynikała z naszej interpretacji stanowiska jednostki nadrzędnej w przedmiotowym zakresie”.

NIK zwraca uwagę, że instytucja przedawnienia powoduje, że należności tego typu nie spełniają definicji aktywów, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości 49, gdzie jako aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieodpisanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych należności skutkowało wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-N danych nieodpowiadających w pełni stanowi faktycznemu.

Wszystkie ww. przedawnione należności zostały odpisane z ksiąg w trakcie trwania kontroli NIK.

(akta kontroli str. 131, 134-147)

OCENA CZĄSTKOWA

W PSSE w Gliwicach obowiązki związane z realizacją zadań z zakresu obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały w większości przypisane realizującym je komórkom organizacyjnym i pracownikom. Nie określono terminów podejmowania poszczególnych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności wynikających z kar pieniężnych jednak pracownicy monitorowali terminowość zapłaty i podejmowali czynności egzekucyjne. Zdarzenia polegające na powstaniu i umorzeniu należności z tytułu nałożenia kary administracyjnej były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych, a odwołania i wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji były terminowo przekazywane do organu II instancji. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieodpisaniu z ksiąg rachunkowych trzech przedawnionych należności została usunięta w trakcie kontroli NIK.

OBSZAR

2. Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania informacyjne poprzedzające wszczęcie przez PSSE postępowania egzekucyjnego były podejmowane i ewidencjonowane, ale nie w odniesieniu do kar tzw. „covidowych”. Pracownica Sekcji Administracyjnej i Główna księgowa wyjaśniły, że wprowadzenie kar pieniężnych za łamanie obostrzeń związanych ze stanem zagrożenia epidemicznego spotkało się z dużym niezadowoleniem społeczeństwa, a intencją działań informacyjnych jest podejmowanie działań jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że zobowiązany wykonana obowiązek dobrowolnie. „Społeczeństwo wyrażało antagonistyczny stosunek do pracy całej Inspekcji Sanitarnej, co uniemożliwiało porozumienie zwłaszcza w kwestii dobrowolnej zapłaty”. Dalej wyjaśniła, że w dobie pandemii organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej były nadmiernie obciążone pracą, zaś za nadrzędne w ich pracy należy

⁴⁹ Dz. U z 2021 r., poz. 217, dalej: ustawa o rachunkowości.

uznać działania zmierzające do powstrzymania rozprzestrzeniania się epidemii celem ochrony zdrowia i życia obywateli.

(akta kontroli str. 165-172)

2.2. W przypadku kary nałożonej i niezapłaconej w I połowie 2018 r.⁵⁰ upomnienie zostało wysłane w tym samym okresie. W przypadku kar nałożonych i niezapłaconych w terminie w 2020 r. oraz w I połowie 2021 r.⁵¹ w żadnym przypadku upomnienie nie zostało wysłane w półroczu, w którym nałożono karę.

Spośród 67 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą, obowiązek wysłania upomnienia istniał w przypadku 25 decyzji⁵², z czego w 16 przypadkach⁵³ upomnienia zostały wysłane po upływie od 94 do 290 dni od dnia w którym kara stała się wymagalna, a w jednym przypadku 7 dni od tej daty⁵⁴. W pozostałych 8 przypadkach upomnienia nie zostały wysłane, a od daty kiedy należność z tytułu kary stała się wymagalna upłynęło co najmniej 70 dni.

W przypadku wysłanych w okresie objętym kontrolą upomnień, zobowiązanego obciążono kosztami upomnienia⁵⁵, co było zgodne z art. 15 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁶.

(akta kontroli str.174-175, 190-191,221, 234-237)

2.3. W PSSE dokonano oceny skuteczności działań informacyjnych i dyscyplinujących. W ocenie Głównej Księgowej analiza wskazuje na wysoką skuteczność takich działań, zwłaszcza informacyjnych.

(akta kontroli str. 165, 173)

2.4. Jednostka kontrolowana naliczała odsetki za zwłokę od zaległych kar administracyjnych, a należności z tego tytułu zostały zaewidencjonowane na właściwych kontach w księgach rachunkowych, tj. na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (po stronie Dt) w korespondencji z kontem 750 „Przychody finansowe” (po stronie Ct). Kwoty odsetek ujęte w księgach rachunkowych nie zostały prawidłowo naliczone, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.176-179)

2.5. W przypadku kary nałożonej i niezapłaconej w I połowie 2018 r. tytuł wykonawczy został wysłany do organu egzekucyjnego w tym samym okresie. W przypadku kar nałożonych i niezapłaconych w terminie w 2020 r. w żadnym przypadku tytuł wykonawczy nie został wysłany w półroczu, w którym nałożono karę. W przypadku kar nałożonych w I połowie 2021 r. PSSE wysłało dwa tytuły wykonawcze⁵⁷. Ponadto w II połowie 2020 r. jednostka kontrolowana wysłała 12 tytułów wykonawczych obejmujących kary o łącznej wartości 55.500,00 zł nałożone w I połowie 2020 r., a w I połowie 2021 r. wysłała pięć tytułów wykonawczych o łącznej wartości kar 25.000,00 zł dotyczących kar nałożonych w 2020 r.

⁵⁰ W kwocie 20.000,00 zł.

⁵¹ Których ilość i wartość wyniosła: 53 kar o łącznej kwocie 197.200,00 zł w I połowie 2020 r., jedna kara w kwocie 500,00 zł w II połowie 2020 r. i pięć kar w kwocie 31.500,00 zł.

⁵² Bez postępowań umorzonych do 2 miesięcy od terminu płatności, decyzji wydanych na podstawie art. 15 ustawy o Covid-19, pięciu decyzji, których nie udało się doręczyć, dwóch decyzji w stosunku do których zawieszona została natychmiastowa ich wykonalność i dwóch decyzji wydanych na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.).

⁵³ Stanowiących 94,1% wysłanych upomnień.

⁵⁴ W żadnym przypadku zobowiązany nie zapłacił kary dobrowolnie pomimo otrzymania upomnienia.

⁵⁵ Co ustalono na próbie 10 wysłanych upomnień.

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm.

⁵⁷ O łącznej wartości 1.500,00 zł.

Spośród 29 należności, z tytułu kar pieniężnych, które nie zostały uregulowane w terminie, PSSE w Gliwicach wystawił 20 tytułów wykonawczych, z tego dwa w czasie do 90 dni od upływu terminu płatności, 17⁵⁸ w czasie od 102 do 381 dnia od dnia gdy kara stała się wymagalna. W jednym przypadku tytuł wykonawczy został wysłany przed upływem terminu płatności. W pozostałych dziewięciu przypadkach tytuły wykonawcze nie zostały wysłane⁵⁹.

(akta kontroli str. 222)

W PSSE nie wystąpiły przypadki, do których zastosowanie miał art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w brzmieniu od 20 lutego 2021 r.)⁶⁰ oraz należności z tytułu kar nałożonych w 2021 r., o których mowa w art. 6 §1b tej ustawy.

Tytuły wykonawcze były przekazywane (wysyłane) do organu egzekucyjnego do pięciu dni od daty ich wystawienia.

Kwota uzyskana w wyniku działań egzekucyjnych wyniosła 5.158,20 zł.

(akta kontroli str. 113-115, 174-175)

2.6. Stan zaległości z tytułu kar administracyjnych wynosił: 655.000,00 zł na koniec 2017 r. i 2018 r.⁶¹, 646.000,00 zł na koniec 2019 r.⁶², 790.711,20 zł na koniec 2020 r.⁶³ i 792.389,25 zł⁶⁴ na koniec czerwca 2021 r. Kwota zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi wynosiła: 150.000,00 zł na koniec 2017 r., 100.000,00 zł na koniec 2020 roku i 75.000,00 na koniec czerwca 2021 r. Według stanu na koniec 2018 i 2019 roku nie występowały zaległości nieobjęte tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 223)

Według stanu na 30 grudnia 2020 r. w księgach rachunkowych widniało 20 kar nałożonych w 2020 r., których termin płatności upłynął, które nie zostały objęte tytułami wykonawczymi o łącznej wartości 100.000,00 zł⁶⁵, z tego:

- pięć kar dotyczyło decyzji niedoręczonych,
- w jednym przypadku wykonanie decyzji zostało wstrzymane,
- w trzech sprawach trwała procedura odwoławcza⁶⁶,
- sześć kar zostało umorzonych w 2021 roku⁶⁷,
- pięć kar zostało objętych tytułami wykonawczymi w 2021 r.⁶⁸.

⁵⁸ Stanowiących 85 % wystawionych tytułów.

⁵⁹ Dotyczy czterech postępowań umorzonych, w przypadku których informacja o rozstrzygnięciu wpłynęła do PSSE w Gliwicach po ponad 90 dni od terminu płatności kary (RP/Cov-20, 27, 43 i 44 z 2020 r.) decyzji będących w trakcie procedury odwoławczej (Rp/Cov-15, 16 i 33 z 2020 r. oraz nr NS/HŻŻiPU-432-2(4)/21 i NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21)

⁶⁰ 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 przepisy stanowiły, że: w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

⁶¹ W tym 635.000,00 zł z tytułu kar wystawionych do końca 2017 r.

⁶² W tym 626.000,00 zł z tytułu kar wystawionych do końca 2017 r.

⁶³ W tym 615.000,00 zł z tytułu kar wystawionych do końca 2017 r.

⁶⁴ W tym 614.227,20 zł z tytułu kar wystawionych do końca 2017 r.

⁶⁵ Każda po 5.000,00 zł.

⁶⁶ Decyzje nr RP/Cov-15, 16 i 33

⁶⁷ Decyzje nr RP/Cov-27, 22, 13, 20 i 44

⁶⁸ Decyzje nr RP/Cov-6, 24, 25, 28 i 29

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w księgach rachunkowych widniało dziewięć kar z roku 2020 o łącznej wartości 45.000,00 zł nieobjętych tytułami wykonawczymi, z czego w pięciu przypadkach decyzja nie została skutecznie doręczona, w trzech przypadkach trwała procedura odwoławcza, a wykonanie jednej decyzji zostało wstrzymane. Ponadto spośród kar nałożonych w 2021 w księgach widniały trzy należności z tytułu kar o łącznej wartości 30.000,00 zł nieobjętych tytułami wykonawczymi, z czego w dwóch przypadkach trwała procedura odwoławcza, a w jednym przypadku wykonanie decyzji zostało wstrzymane.

(akta kontroli str. 234-237)

2.7. W okresie od marca 2020 r. do maja 2021 r. trzech pracowników wykonujących lub nadzorujących zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z dochodzeniem należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych wykonywało swoją pracę w trybie zdalnym: Główna Księgowa, Radca prawny i pracownik Sekcji Administracyjnej. Praca zdalna nie miała stałego charakteru. Główna Księgowa wykonywała obowiązki zdalnie łącznie osiem dni, Radca prawny łącznie sześć dni, a pracownik Sekcji Administracyjnej łącznie siedem dni.

(akta kontroli str. 45)

Jak wyjaśniła PPIS, w trakcie pracy zdalnej nie powierzano pracownikom czynności związanych z obsługą kar administracyjnych. Pracownikom powierzano zadania priorytetowe, związane z przeprowadzaniem wywiadów epidemiologicznych.

(akta kontroli str.224-225)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki skutkujące koniecznością realizowania obowiązku współpracy wynikającego z art. 7a, 32a oraz 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 180-184)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił żaden przypadek, w którym zobowiązany wniósł do PSSE za pośrednictwem organu egzekucyjnego zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej (na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

(akta kontroli str. 180-184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PSSE w Gliwicach w 8 przypadkach na 25, w których istniał obowiązek wysłania upomnienia nie wysłał go, pomimo że od terminu płatności kary upłynęło ponad 70 dni⁶⁹, a w 16 przypadkach upomnienia zostały wysłane po upływie od 94 do 290 dni od dnia w którym kara stała się wymagalna, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 174-175, 234-237)

Główna księgowa wyjaśniła, że wynikało, to z faktu nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności. W wyjaśnieniach powołała się na przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁷⁰ w przypadku gdy

⁶⁹ Decyzje w przypadku których sprawy zostały umorzone, o czym jednostka kontrolowana została poinformowana po ponad 70 dniach od terminu płatności pieniężnej (RP/Cov-9, 20, 21, 27 i 44 z 2020 roku) i decyzje będące w trakcie procedury odwoławczej (Rp/Cov-15, 16 i 33 z 2020 r.).

⁷⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 131.

dotyczy m.in.: należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Ponadto wyjaśniła, że niewysyłanie upomnień w ww. przypadkach oraz wysyłanie ich po upływie ponad 70 dni od upływu terminu płatności kary wynikało z wytycznych jednostki nadrzędnej – Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Katowicach, która w dniu 10 czerwca 2020 r. poinstruowała jednostki podległe, że działania egzekucyjne, w tym wysyłanie upomnień w przypadkach toczącego się postępowania odwoławczego byłyby przede wszystkim ze względów ekonomicznych nieuzasadnione i mogłyby skutkować ponoszeniem dodatkowych kosztów związanych z obowiązkiem ich zwrotu w przypadku umorzenia decyzji. Dlatego WSSE w Katowicach zaleciła, aby wstrzymać się z egzekucją do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str.180-183)

NIK zauważyła, że nie ma obowiązku przesłania upomnienia, jeżeli decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności (zgodnie z art. 108 k.p.a.), natomiast obowiązek przesłania upomnienia występuje w przypadku decyzji, która była natychmiast wykonalna z mocy ustawy (np. z art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi).

2. Spośród 29 należności, z tytułu kar pieniężnych, które nie zostały uregulowane w terminie, PSSE w Gliwicach wystawił 20 tytułów wykonawczych, z tego 17 nie zapewniając bezzwłoczności działania - w czasie od 102 do 381 dnia od dnia gdy kara stała się wymagalna, a w dziewięciu przypadkach tytuły wykonawcze nie zostały wysłane⁷¹, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 174-175, 234-237)

Główna księgowa wyjaśniła, że wynikało to z opisanych wyżej wytycznych jednostki nadrzędnej w zakresie podejmowania czynności egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 180-183)

3. W jednym przypadku tytuł wykonawczy został wysłany przed upływem terminu płatności. W przypadku decyzji nr RP/Cov-6(4)/21 z dnia 8 czerwca 2021 r., z terminem płatności 14 dni od daty doręczenia (doręczono 14 czerwca 2021 r.), tytuł wykonawczy wysłano 24 czerwca 2021 r., tj. pięć dni przed upływem terminu płatności. Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który stanowi, że wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku.

(akta kontroli str. 185-189, 206-209)

Główna księgowa wyjaśniła, że wynikało to z nieprawidłowo ujętego w księgach rachunkowych terminu płatności decyzji, co wynikało z nieposiadania przez pracownika informacji o terminie doręczenia decyzji. W dniu 28 września 2021 r., PSSE poinformowała NIK o skorygowaniu ww. tytułu wykonawczego w zakresie dnia od którego naliczane są odsetki.

(akta kontroli str. 180-183, 291-296)

4. W pięciu na 20 objętych kontrolą przypadków w księgach rachunkowych PSSE nieprawidłowo odnotowano termin płatności decyzji. Dotyczyło to:

⁷¹ Dotyczy czterech postępowań umorzonych, w przypadku których informacja o rozstrzygnięciu wpłynęła do PSSE w Gliwicach po ponad 90 dni od terminu płatności kary (RP/Cov-20, 27, 43 i 44 z 2020 r.) decyzji od których wniesiono odwołania (Rp/Cov-15, 16 i 33 z 2020 r. oraz nr NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21 i NS/HŻŻiPU-432-2(4)/21)

- decyzji nr NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21 i nr NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21 z dnia 18 lutego 2021 r.- termin płatności przypadał na 2 marca 2021 r., a został ustalony na 25 lutego 2021 r.;
- decyzji nr NS/HŻŻiPU-432-3(3)/21 z dnia 25 lutego 2021 r. - termin płatności przypadał na 24 marca 2021 r., a został ustalony na 9 marca 2021 r.;
- decyzji nr RP/Cov-6(4)/21 z 8 czerwca 2021 r. - termin płatności przypadał na 14 dzień od daty doręczenia. Decyzja została doręczona 14 czerwca 2021 r., zatem termin płatności powinien zostać ustalony na 28 czerwca 2021 r., a został ustalony na 22 czerwca 2021 r.;
- decyzji nr RP/Cov-3(3)/21 z 25 lutego 2021 r., - termin płatności przypadał na 14 dzień od daty doręczenia. Decyzja została doręczona 1 marca 2021 r., zatem termin płatności powinien zostać ustalony na 15 marca 2021 r., a został ustalony na 11 marca 2021r.

(akta kontroli str. 193-219, 226)

Powyższe stało w sprzeczności z art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości, w myśl którego księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe. Skutkowało to nieprawidłowym naliczeniem w księgach rachunkowych kwoty odsetek kwartalnych i wykazaniem nierzetelnych w tym zakresie danych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 poczynając od marca 2021 r.

Główna księgowa wyjaśniła powyższe w czterech przypadkach pomyłką pracownika, a w jednym przypadku nieposiadaniem przez pracownika informacji o dacie doręczenia decyzji. Poinformowała również, że terminy te zostały skorygowane.

(akta kontroli str. 192)

Ponadto w PSSE nieprawidłowo ustalano wysokość odsetek za zwłokę w odniesieniu do kar pieniężnych. Na próbie 20 przypadków naliczenia odsetek od nieuregulowanych w terminie kar pieniężnych ustalono, że na 30 czerwca 2018 r. kwota odsetek ujęta w księgach wyniosła 273,97 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 377,00 zł. W kolejnych kwartałach kontrolowanego okresu kwoty te kształtowały się następująco:

- na 30 września 2018 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 520,55 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 780,00 zł,
- na 31 grudnia 2018 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 778,08 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 1.184,00 zł,
- na 31 marca 2019 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 1.024,66 zł , podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 1.578,00 zł,
- na 30 czerwca 2019 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 1.273,97 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 1.977,00 zł,
- na 30 września 2019 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 1.526,03 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 2.280,00 zł,
- na 31 grudnia 2019 r., kwota ujęta w księgach wyniosła 1.778,08 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 2.784,00 zł,
- na 31 marca 2020 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 2.027,40 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 3.182,00 zł,
- na 30 czerwca 2020 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 2.600,55 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 4.332,00 zł,
- na 30 września 2020 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 3.384,84 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 6.147,00 zł,

- na 31 grudnia 2020 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 4.201,49 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 7.962,00 zł,
- na 31 marca 2021 r kwota ujęta w księgach wyniosła 5.000,48 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 9.881,00 zł,
- na 30 czerwca 2021 r. kwota ujęta w księgach wyniosła 6.170,54 zł, podczas gdy prawidłowo ustalona kwota wyniosła 12.281,00 zł.

Powyższe wynikało we wszystkich przypadkach z błędnie przyjętej w systemie FK stopy procentowej stanowiącej podstawę do wyliczenia odsetek. W przypadku kar administracyjnych zgodnie z art. 189i § 2 k.p.a. nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Dodatkowo w pięciu przypadkach wynikało to z niewłaściwie ustalonego terminu płatności kary w księgach rachunkowych.

Główna księgowa wyjaśniła, że nie było to zamierzone, a odsetki naliczane są kwartalnie poprzez generowane przez system FK zestawienia. Dokonując zestawień pracownik nie ma żadnej możliwości wyboru rodzaju odsetek lub ich wysokości – są one konfigurowane automatycznie i przypisywane przez oprogramowanie. Dalej wyjaśniła, że w wyniku ujawnienia w trakcie niniejszej kontroli NIK ww. nieprawidłowości, odsetki zostały ponownie przeliczone (poza oprogramowaniem) i skorygowane w księgach rachunkowych w sierpniu, tj. w miesiącu stwierdzenia nieprawidłowości. Dodała, że podjęto działania w celu wyjaśnienia całej sytuacji z firmą dostarczającą oprogramowanie.

(akta kontroli str. 227)

OCENA CZĄSTKOWA

W PSSE podejmowano działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, jednak nie zawsze były one prawidłowe. W 16 na 25 przypadków wymagających wysłania upomnienia zrealizowano ten obowiązek po upływie od 94 do 290 dni od dnia, w którym kara stała się wymagalna⁷², a w 8 przypadkach⁷³ upomnienie nie zostało wysłane, pomimo, że od dnia upływu terminu zapłaty kary upłynęło ponad 70 dni⁷⁴. Spośród 29 należności, z tytułu kar pieniężnych, które nie zostały uregulowane w terminie, PSSE w Gliwicach wystawił 20 tytułów wykonawczych, z tego 17 w czasie od 102 do 381 dnia od dnia gdy kara stała się wymagalna, a w dziewięciu przypadkach tytuły wykonawcze nie zostały wysłane⁷⁵. Powyższe NIK ocenia jako działanie nierzetelne, zauważając jednocześnie, że przyjęty sposób postępowania wynikał z zaleceń jednostki nadrzędnej.

W PSSE nieprawidłowo ustalano w księgach rachunkowych terminy płatności kar pieniężnych w 2021 roku, co skutkowało błędnym obliczeniem odsetek, wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 danych niezgodnych ze stanem faktycznym oraz wysłaniem jednego tytułu wykonawczego przed upływem terminu płatności kary. Stosowany w PSSE system FK nieprawidłowo naliczał (zaniżał) kwoty należnych odsetek, co również skutkowało wykazaniem w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 danych niezgodnych ze stanem faktycznym. NIK pozytywnie ocenia fakt prowadzenia i ewidencjonowania czynności informacyjnych, których efektywność była przez jednostkę kontrowaną monitorowana, zauważając jednocześnie, że działania te nie były prowadzone w odniesieniu do kar covidowych.

⁷² Co stanowiło 64% przypadków wymagających wysłania upomnienia.

⁷³ Co stanowiło 32% przypadków wymagających wysłania upomnienia.

⁷⁴ Decyzje w przypadku których sprawy zostały umorzone, o czym jednostka kontrolowana została poinformowana po ponad 70 dniach od terminu płatności kary pieniężnej (RP/Cov-9, 20, 21, 27 i 44 z 2020 roku) i decyzje będące w trakcie procedury odwoławczej (Rp/Cov-15, 16 i 33 z 2020 r. oraz nr NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21 i NS/HŻŻiPU-432-2(4)/21).

⁷⁵ Dotyczy czterech postępowań umorzonych, w przypadku których informacja o rozstrzygnięciu wpłynęła do PSSE w Gliwicach po ponad 90 dni od terminu płatności kary (RP/Cov-20, 27, 43 i 44 z 2020 r.) decyzji będących w trakcie procedury odwoławczej (Rp/Cov-15, 16 i 33 z 2020 r. oraz nr NS/HŻŻiPU-432-1(4)/21 i NS/HŻŻiPU-432-2(4)/21)

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 wnioski:

Uwagi NIK zwraca uwagę na konieczność bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń polegających na przedawnieniu kar administracyjnych i bieżącego podejmowania działań upominawczych wobec zobowiązanych we wszystkich wymaganych przypadkach.

Wnioski NIK wnosi o skorygowanie nieprawidłowo naliczonych w księgach rachunkowych odsetek od niezapłaconych w terminie należności z tytułu kar administracyjnych celem prawidłowego wykazania ich w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych.

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 i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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, 30 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Joanna Paliga
Gł. specjalista kontroli państwowej