



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.011.02.2021

Pani Katarzyna Kanoza
Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Strzelcach
Opolskich
Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Strzelcach
Opolskich
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 20, 47-100 Strzelce Opolskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Strzelcach Opolskich ¹ , ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 20, 47-100 Strzelce Opolskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Kanoza, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Strzelcach Opolskich ² - Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Strzelcach Opolskich, od 18 grudnia 2016 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/74/2021 z 27 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: PSSE lub Powiatowa Stacja.

² Dalej: PPIS lub Dyrektor.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W kontrolowanej jednostce podejmowano działania w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu nałożonych kar administracyjnych, jednak nie były one w pełni prawidłowe i skuteczne.

W okresie objętym kontrolą PPIS w Strzelcach Opolskich nałożył 50 kar administracyjnych na łączną kwotę 264 tys. zł z tytułu naruszenia określonych nakazów i zakazów wprowadzonych w związku z wystąpieniem na terytorium RP stanu epidemii COVID-19. Zadania dotyczące obsługi tych kar zostały przypisane komórkom organizacyjnym PSSE i pracownikom w uregulowaniach wewnętrznych. Jednak nadmierny pośpiech w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych narzucony przez Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, połączony z niestabilnością przepisów na podstawie których nakładano te kary, spowodował, że co trzecia⁵ decyzja została uchylona w ramach prowadzonego postępowania odwoławczego. Przy dochodzeniu należności przyczynił się on natomiast do powstania nieprawidłowości w tym zakresie. Wszystkie wystawione tytuły wykonawcze zawierały bowiem informacje wprowadzające w błąd organ egzekucyjny, jak też zostały wystawione z pominięciem etapu podjęcia obligatoryjnych działań dyscyplinujących (wysłania upomnień do zobowiązanych). Ponadto nie naliczano i nie ewidencjonowano odsetek od zaległych należności z tytułu tych kar, co skutkowało zaniżeniem o 12 tys. zł⁶ należności przysługujących PSSE i zniekształciło rzeczywisty stan zaległości prezentowany w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za okres objęty kontrolą. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że obowiązujące w kontrolowanej jednostce procedury kontroli zarządczej, w tym finansowej, nie zapobiegły powstaniu tych nieprawidłowości.

Dotychczas prowadzone postępowania egzekucyjne wobec wszystkich (26) zaległych kar pieniężnych, wskazują, że zostały one nałożone na osoby, których majątek nie daje gwarancji ich zapłaty (np. bezrobotne lub cudzoziemców). Świadczy o tym również bardzo niska - wynosząca 4,8% - kwota uzyskanych wpływów w stosunku do nałożonych kar. Tym samym nakładanie kar pieniężnych mających na celu zapewnienie dochodów Skarbowi Państwa doprowadziło do odwrotnego skutku niż zamierzony, tj. połowa (49,4%)⁷ kwoty nałożonych kar pieniężnych stała się zaległością, która na koniec czerwca 2021 r. wyniosła 142,3 tys. zł (z odsetkami). Wobec tej zaległości istnieje wysokie ryzyko bezskutecznej egzekucji, co wygeneruje dodatkowe koszty ponoszone przez Skarb Państwa z tytułu jej dochodzenia.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 16 spośród 50.

⁶ Na koniec czerwca 2021 r.

⁷ 130,3 tys. zł spośród 264 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych
Opis stanu faktycznego	1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym⁹ PSSE, za prawidłowe i terminowe dochodzenie należności z tytułu prowadzonej działalności oraz zorganizowanie prawidłowego obiegu dokumentów księgowych i ich zabezpieczenie odpowiedzialny był Oddział Ekonomiczny i Administracyjny. Zadaniem wspólnym pozostałych komórek organizacyjnych było m.in. przygotowanie projektów decyzji oraz wykonywanie czynności w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu egzekucyjnym, przy czym za przygotowanie projektów zarządzeń i decyzji lub występowanie do innych organów o ich wydanie, w przypadkach określonych w przepisach dotyczących chorób zakaźnych, odpowiedzialny był Oddział Epidemiologii. (akta kontroli str. 4-49) Za prowadzenie spraw związanych z windykacją należności Skarbu Państwa oraz wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych¹⁰ odpowiedzialnych było dwóch pracowników Oddziału Ekonomicznego i Administracyjnego, w tym Główny Księgowy. Projekty decyzji opisanych w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego opracował kierownik Oddziału Higieny Żywności, Żywnienia i Przedmiotów Użytku, którego zakres obowiązków obejmował m.in. przygotowywanie projektów decyzji i wykonywanie czynności w postępowaniu administracyjnym, mandatowym oraz w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. (akta kontroli str. 94-99) W sprawie opracowywania decyzji opisanych w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego przez kierownika innej komórki organizacyjnej kontrolowanej jednostki niż Oddział Epidemiologii, tj. właściwego w sprawach dotyczących chorób zakaźnych, Dyrektor wyjaśniła, że <i>przygotowanie projektów decyzji wymierzających kary finansowe zostało przydzielone kierownikowi Oddziału Higieny (...) ze względu na konieczność wprowadzenia doraźnych zmian organizacyjnych w stacji. Z chwilą pojawienia się epidemii COVID-19 (...) znacząco wzrosło obciążenie pracą Oddziału Epidemiologii. (...) Ze względu na wprowadzone ograniczenia w działalności różnych podmiotów, w tym przypadku obiektów żywienia zbiorowego i niektórych obiektów obrotu żywnością, a więc ograniczeniem dostępności do kontroli obiektów wyznaczonych zgodnie z harmonogramem kontroli, dyrektor stacji zdecydowała o przekazaniu zadań związanych z przygotowywaniem projektów ww. decyzji kierownikowi Oddziału HŻ (...).</i> (akta kontroli str. 513-518) W PSSE obowiązywały procedury kontroli zarządczej wprowadzone zarządzeniem¹¹ Dyrektora. Jeden z jej elementów stanowiła kontrola finansowa związana z procesem gromadzenia środków publicznych. W szczególności polegała ona na sprawdzaniu, czy wpłaty dochodów są dokonywane terminowo, czy od wpłat

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Dyrektora, tj. nr 04/2020 z 25 sierpnia 2020 r. oraz nr 1/2010 z 4 stycznia 2010 r. (zmienione zarządzeniem nr 11/2011 z 31 października 2011 r. oraz zarządzeniem nr 03/2016 z 12 października 2016 r.).

¹⁰ Zadania te zostały określone w zakresach obowiązków pracowników.

¹¹ Zarządzenie Nr 10/10 Dyrektora z 1 września 2010 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej (...).

dochodów po terminie naliczane są odsetki. Obejmowała też proces sporządzania upomnień i tytułów wykonawczych.

W sprawie objęcia kontrolą zarządczą zadań związanych z obsługą administracyjnych kar pieniężnych Dyrektor wyjaśniła, że (...) *za prawidłowe i terminowe wyliczenie wysokości kary oraz skuteczne doręczenie stronie decyzji odpowiada kierownik komórki organizacyjnej (...)* Dalsze postępowanie prowadzone jest przez pracowników Oddziału Ekonomicznego i Administracyjnego, którzy: *a) Wystawiają upomnienie lub wezwanie, b) Po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru wystawiają tytuł wykonawczy po upływie co najmniej 7 dni od daty doręczenia upomnienia, po uprzednim sprawdzeniu czy należność nie wpłynęła na konto Stacji, c) Prowadzą korespondencję z dłużnikiem – od daty wysłania wezwania do zapłaty nie może przekroczyć ten czas przekroczyć 3 miesięcy.*

(akta kontroli str. 467-471, 474-488)

1.2. W okresie objętym kontrolą zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, obiegu dokumentów i kontroli finansowej zostały określone w zarządzeniu Dyrektora¹². Zadania związane z podejmowaniem działań dyscyplinujących oraz inicjujących wszczęcie dochodzenia należności w drodze postępowania egzekucyjnego regulowała *Instrukcja windykacji należności*¹³ wprowadzona do stosowania 28 kwietnia 2021 r.

W kontrolowanej jednostce nie zostały jednak określone rozwiązania organizacyjne dotyczące podejmowania pierwszych działań (informacyjnych)¹⁴, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 50-93)

1.3. W okresie objętym kontrolą, PPIS wydał 50 decyzji dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w łącznej kwocie wynoszącej 264 tys. zł, w tym 48 decyzji na łączną kwotę 239 tys. zł w 2020 r.¹⁵ oraz kolejne dwie decyzje na kwotę 25 tys. zł w kwietniu 2021 r. Decyzje te opracowywano na podstawie notatek urzędowych funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich oraz wzorów decyzji przekazanych¹⁶ przez Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu, który jednocześnie zobowiązał kontrolowaną jednostkę do składania codziennych sprawozdań z liczby wydanych decyzji.

W sprawie spadku liczby wydawanych decyzji w 2021 r. Dyrektor wyjaśniła, że *związane było to z niewielką ilością wpływających notatek z organu Policji (...). Ponadto wdrożono nowe zasady postępowania na podstawie wytycznych (...) Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wyroku WSA w Warszawie (...), z których wynika, że notatka nie jest dowodem, który zwalnia organ administracji publicznej z dalszego prowadzenia postępowania.*

(akta kontroli str. 103-104, 107-108, 467-471, 491-506)

¹² Nr 7/05 Dyrektora PSSE z 29 grudnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji księgowych wraz z załącznikami.

¹³ Zarządzenie Nr 04/2021 Dyrektora z 28 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji windykacji należności budżetu państwa w (...).

¹⁴ O których mowa: a/ w art. 6 § 1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.); b/ w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483); c/ w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1294) oraz c/ w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083).

¹⁵ Spośród 48 decyzji wydanych w 2020 r. 42 zostało wydanych w okresie od 6 kwietnia do 1 czerwca 2020 r., a kolejne sześć w okresie od 7 lipca do 14 października 2020 r.

¹⁶ Przy piśmie HK.9011.34.2020.MSZ z 2 kwietnia 2020 r.

Cztery decyzje¹⁷ nakładające administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 4 tys. zł za naruszenie obowiązku kwarantanny zostały wydane na podstawie art. 15zzzn 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 kryzysowych¹⁸. Pozostałe 46 decyzji wymierzających kary pieniężne w łącznej kwocie 260 tys. zł zostało wydanych na podstawie art. 48a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹ za naruszenie ograniczeń, nakazów i zakazów ustanowionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁰ wprowadzonym na podstawie art. 46a ww. ustawy. Decyzje wydawane na podstawie przepisów ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych były natychmiast wykonalne zgodnie z art. 48a ust. 4 tej ustawy.

Spośród 46 decyzji 29 (63%) wymierzało karę pieniężną w łącznej kwocie 145 tys. zł (po 5 tys. zł) za naruszenie nakazu określonego sposobu przemieszczania się, 12 (26%) w łącznej kwocie 60 tys. zł (po 5 tys. zł) za naruszenie obowiązku poddania się kwarantannie, w tym w związku z przekroczeniem granicy państwowej RP, a pozostałe pięć (11%) w łącznej kwocie 55 tys. zł za naruszenie nakazu ograniczenia określonych zakresów działalności przedsiębiorców lub korzystania z lokali lub terenów, jak też zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

(akta kontroli str. 107-108)

Z tytułu wydanych decyzji uzyskano wpływy w wysokości 12,8 tys. zł, co stanowiło 4,8% kwoty nałożonych kar pieniężnych (264 tys. zł), w tym organy egzekucyjne wyegzekwowały łącznie 5,8 tys. zł²¹ na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez PSSE. Trzech zobowiązanych dobrowolnie dokonało wpłaty kar (w łącznej kwocie 7 tys. zł) przed upływem terminu jej płatności²² lub jeden dzień po tym terminie²³, a jeden w ratach²⁴, co opisano w pkt 1.8 wystąpienia pokontrolnego. Łączna kwota niewyegzekwowanych (wymagalnych) kar pieniężnych wg stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosła 156,4 tys. zł²⁵ oraz 155,3 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2021 r., przy czym zaległości w kwocie 130,3 tys. zł zostały objęte tytułami wykonawczymi, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Dwie decyzje nakładające kary na łączną kwotę 25 tys. zł wydane w kwietniu 2021 r., wobec których nie wystawiono tytułów wykonawczych, zostały uchylone 8 lipca 2021 r. przez Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu, co opisano w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 106-108, 110-113)

¹⁷ Decyzjom tym nadawano rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.); dalej: Kpa.

¹⁸ Dz. U. poz. 374, ze zm.; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych.

²⁰ Dz. U. poz. 566, ze zm.

²¹ Środki przekazane przez Urząd Skarbowy na rachunek bankowy PSSE, w tym z tytułu kosztów upomnienia w łącznej kwocie 23,20 zł, co dotyczyło dwóch kar.

²² Kara pieniężna w kwocie 1 tys. zł nałożona decyzją HŻ.071.66.2020.JŻ z terminem płatności przypadającym 30 lipca 2020 r. została uiszczona 22 lipca 2020 r.

²³ Kara pieniężna w wysokości 5 tys. zł nałożona decyzją HŻ.071.14.2020.JŻ z terminem płatności 27 kwietnia 2020 r. została uiszczona 28 kwietnia 2020 r.

²⁴ Kara pieniężna w wysokości 1 tys. zł nałożona decyzją HŻ.071.54.2020.JŻ została zapłacona 14 sierpnia 2020 r. (w kwocie 0,2 tys. zł) oraz 12 lutego 2021 r. (w kwocie 0,8 tys. zł).

²⁵ Różnica pomiędzy kwotą nałożonych kar a zapłaconych i nieściągniętych na koniec 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. wynika z uchylecia 16 wydanych decyzji.

1.4. Zdarzenia gospodarcze związane z nałożeniem i zapłatą pięciu administracyjnych kar pieniężnych²⁶ były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych PSSE w dacie ich wystąpienia²⁷. Tym samym zostały ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 107-108, 111-134)

1.5. W okresie objętym kontrolą ukarani złożyli 17 odwołań od decyzji. Odwołania dotyczyły jednej decyzji nakładającej karę pieniężną w kwocie 1 tys. zł na podstawie art. 15zzzn ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz 16 decyzji wymierzających kary pieniężne w łącznej kwocie 105 tys. zł na podstawie art. 48a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Spośród 17 odwołań 15 (dotyczących administracyjnych kar pieniężnych na łączną kwotę 81 tys. zł) zostało złożonych w 2020 r., a dwa (dotyczące ww. kar na łączną kwotę 25 tys. zł) – w 2021 r.

Opolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w wyniku przeprowadzonych postępowań²⁸, na podstawie art. 138 § 1 Kpa: a/ utrzymał w mocy dwie decyzje na łączną kwotę 6 tys. zł; b/ uchylił trzy decyzje (na łączną kwotę 15 tys. zł) w całości i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia; c/ uchylając w całości cztery decyzje (na łączną kwotę 40 tys. zł) umorzył postępowanie w pierwszej instancji. W wyniku rozpatrzenia pozostałych ośmiu odwołań (na łączną kwotę 45 tys. zł) PPIS na podstawie art. 132 § 1 Kpa uchylił we własnym zakresie zaskarżone decyzje. W trzech sprawach przekazanych do ponownego rozpatrzenia, jak również w przypadku decyzji²⁹, od której strona nie wniosła odwołania, PPIS umorzył postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 105 § 1 ww. ustawy, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W dwóch³⁰ przypadkach w złożonych odwołaniach strony wniosły jednocześnie o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji, a w kolejnych dwóch³¹ – o stwierdzenie nieważności decyzji. W wyniku prowadzonych postępowań organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej uchyliły zaskarżone decyzje.

Na żadną z wydanych decyzji nie złożono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

W sprawie przyczyn uchylania zaskarżonych decyzji, Dyrektor wyjaśniła, że *w trakcie rozpatrywania sprawy i zbieraniu dowodów nastąpiła zmiana stanu prawnego, co uniemożliwiło ponowne nałożenie kary ze względu, na fakt że akt prawny w oparciu o który nałożona została kara pieniężna stracił moc obowiązywania (...) przesłane w odwołaniu wyjaśnienia strony zasługiwały na wiarę i uzasadniały odmienną ocenę zdarzenia z udziałem stron. Z tego względu zostały uznane za nienaruszenie przepisów prawa. Przyczyną uchylania decyzji przez OPWIS (...) była zmiana stanu prawnego, który nastąpił między wydaniem decyzji w I instancji a rozpatrzeniem odwołania przez organ odwoławczy, co uniemożliwiło utrzymanie w mocy decyzji nakładającej na strony kary pieniężne.*

(akta kontroli str. 103-104, 107-109, 521-524)

1.6. Badaniem terminowości przekazywania organowi II instancji odwołań wraz z aktami sprawy objęto wszystkie dziewięć przypadków, w których organ odwoławczy wydał decyzje. W wyniku tego badania stwierdzono, że w ośmiu przypadkach przesłanie odwołania nastąpiło przed upływem siedmiu dni od dnia,

²⁶ Trzy dobrowolne wpłaty, pozostałe dwie wyegzekwowane przez organ egzekucyjny, w tym jedna częściowo.

²⁷ Decyzje wymierzające lub nakładające kary pieniężne na podstawie odpowiednio ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz ustawy o zwalczaniu COVID-19 ewidencjonowano na koncie 221 (Wn) *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz na koncie 720 (Ma) *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*.

²⁸ Na dzień 8 lipca 2021 r.

²⁹ HŻ.071.4.2020.JŻ z 6 kwietnia 2020 r.

³⁰ Decyzja HŻ.071.57.2020.JŻ z 19 maja 2020 r. oraz HŻ.071.60.2020.JŻ z 28 maja 2020 r.

³¹ Decyzja HŻ.9022.1.2.2021.JŻ oraz HŻ.9022.1.3.2021.JŻ z 23 kwietnia 2021 r.

w którym PPIS otrzymał odwołanie, co było zgodne z wymogiem wynikającym z art. 133 Kpa. W jednym przypadku³² strona złożyła odwołanie bezpośrednio do organu II instancji, który następnie zwrócił³³ się do PPIS o przesłanie akt sprawy drogą elektroniczną i utrzymał³⁴ w mocy zaskarżoną decyzję.

(akta kontroli str. 109, 300-311)

1.7. W okresie objętym kontrolą w PSSE nie wystąpiło ryzyko przedawnienia należności z tytułu kar pieniężnych, ponieważ w latach 2013-2016 nie wymierzano takich kar.

W sprawie monitorowania terminowości zapłaty należności pieniężnych z tytułu nałożonych kar oraz ograniczania ryzyka ich przedawnienia Dyrektor wyjaśniła, że *systematyczne monitorowanie terminowości zapłaty należności pieniężnych polega na: bieżącym księgowaniu wyciągów bankowych (...) wystawianiu upomnień w terminie do 14 dni od daty zwrotu potwierdzenia odbioru wystawianych decyzji (...) wystawianiu tytułu wykonawczego na bieżąco (wpływy z decyzji administracyjnych – nie później niż 3 miesiące po upływie terminu płatności).*

(akta kontroli str. 105, 525-526)

1.8. W ramach decyzji opisanych w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego wystąpił jeden przypadek złożenia przez stronę wniosku o rozłożenie na raty kary pieniężnej w kwocie 1 tys. zł nałożonej na podstawie art. 15zzzn ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Innych wniosków o udzielenie ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 189k § 1 Kpa strony nie złożyły.

W wyniku badania prawidłowości prowadzenia postępowania w sprawie udzielenia ulgi w spłacie kary pieniężnej stwierdzono, że po pięciu dniach od daty wpływu wniosku³⁵, w celu potwierdzenia informacji w nim zawartych, wezwano stronę do doręczenia zaświadczenia o posiadaniu statusu osoby bezrobotnej, wysokości wynagrodzenia małżonka oraz oświadczenia o liczbie osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. W wyniku analizy zebranych dowodów ostatecznie PPIS wydał 22 lipca 2020 r. decyzję, w której postanowił rozłożyć na pięć rat (po 0,2 tys. zł każda) należność z tytułu zaległej kary administracyjnej, płatnych do końca każdego miesiąca 2020 r. Postępowanie prowadzone było rzetelnie, a wniosek spełniał przesłanki do udzielenia ulgi w wykonaniu kary administracyjnej jaką jest rozłożenie na raty, z uwagi na ważny interes strony, tj. trudną sytuację ekonomiczną (prowadzenie 6-osobowego gospodarstwa domowego przy jednej osobie pracującej).

Wpłaty pierwszej raty w wysokości 0,2 tys. zł wraz z odsetkami (10 zł) oraz opłatą prolongacyjną (2 zł) strona dokonała 14 sierpnia 2020 r., a pozostałej kwoty zaległości (0,8 tys. zł) wraz z odsetkami (20,81 zł) – 12 lutego 2021 r., w wyniku wystawionego upomnienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 134, 283-299)

1.9. Zdarzenia gospodarcze związane z wyksięgowaniem 12 uchylonych decyzji opisanych w pkt 1.5 zostały ujęte w ewidencji księgowej jednostki kontrolowanej we właściwych okresach sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 1 07-108, 111-124)

³² Decyzja HŻ.071.12.2020.JŻ z 20 kwietnia 2020 r.

³³ Pismem HP.906.16.2020.JG z 12 maja 2020 r.

³⁴ Decyzja HP.906.16.2020.JG z 26 maja 2020 r.

³⁵ Pismem HŻ.071.54.2020.JŻ z 5 czerwca 2020 r., a data wpływu do PSSE wniosku strony – 1 czerwiec 2020 r.

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

1. W uregulowaniach wewnętrznych kontrolowanej jednostki nie zostały określone rozwiązania organizacyjne w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, bowiem w przepisach rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych uregulowania w tym zakresie były ramowe, a terminy podejmowania tych działań nie zostały szczegółowo określone.

W powyższej sprawie Dyrektor wyjaśniła, że (...) z treści w/w przepisu wynika jednoznacznie, że podejmowanie przez wierzyciela należności pieniężnych przedmiotowych działań informacyjnych jest fakultatywne (...) Analiza decyzji (...) wskazuje, że w świetle ustalonych okoliczności faktycznych brak było przesłanek do podejmowania wobec zobowiązanych działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnej zapłaty kar pieniężnych, bowiem nie zachodziło uzasadnione tymi okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej (...) Niemniej, obecnie podjęto kroki aby uregulować tryb prowadzenia działań informacyjnych. Zasady zostaną niezwłocznie wprowadzone w procedurę windykacji.

(akta kontroli str. 513-518)

2. W czterech przypadkach nierzetelnie przygotowano projekt rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie oraz w niewłaściwy sposób poinformowano strony o przysługujących im środkach odwoławczych.

W trzech³⁶ sprawach przekazanych do ponownego rozpatrzenia przez organ II instancji, jak również w przypadku decyzji³⁷, od której strona nie wniosła odwołania, PPIS wydał na podstawie art. 105 § 1 Kpa odpowiednio 15 lipca 2020 r. oraz 22 lipca 2020 r. postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Zgodnie z tym przepisem, w razie gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Postanowienia PPIS zawierały pouczenia, że stronie służy prawo do wniesienia zażalenia do organu II instancji w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia, jak również pozostałe elementy wskazane w art. 107 Kpa. Zgodnie natomiast z art. 104 ww. ustawy organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Odwołanie od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia jej doręczenia stronie (zgodnie z art. 129 § 1 Kpa).

W powyższej sprawie Dyrektor wyjaśniła, że zamiast orzeczenia organu w formie decyzji rozstrzygnięcie kończące postępowanie wydano jako postanowienie. Do błędu przyczyniła się niewłaściwa opinia radcy prawnego wskazująca jako formę rozstrzygnięcia sprawy postanowienie. Ze względu na ogromne obciążenie pracą w okresie wydawania pierwszego z rozstrzygnięć nie sprawdzono podstawy prawnej. Następne orzeczenia były wydawane wg zastosowanego szablonu. Z treści art. 105 § 1 Kpa wynika, że umorzenie postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości następuje w formie decyzji. Forma postanowienia zastosowana przez PPIS w tych sprawach jest więc błędna, lecz biorąc pod uwagę treść postanowień nie narusza ona w żaden sposób interesów prawnych stron. Interesów tych nie narusza również błędne pouczenie o środkach odwoławczych (zażalenie

³⁶ HŻ.071.2.2020.JŻ z 20 kwietnia 2020 r., HŻ.071.9.2020.JŻ z 15 kwietnia 2020 r. oraz HŻ.071.17.2020.JŻ z 21 kwietnia 2020 r.

³⁷ HŻ.071.4.2020.JŻ z 6 kwietnia 2020 r.

zamiast odwołania), bowiem z uwagi na korzystne rozstrzygnięcie strona nie miała interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowych postanowień.

(akta kontroli str. 222-238, 521-524)

3. Po niedotrzymaniu przez stronę terminu płatności drugiej raty zaległej kary pieniężnej, w PSSE nie podjęto niezwłocznie działań zmierzających do jej wyegzekwowania.

Decyzji nakładającej karę pieniężną w kwocie 1 tys. zł na podstawie art. 15zzzn ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 został nadany na podstawie art. 108 § 1 Kpa rygor natychmiastowej wykonalności, a w pouczeniu decyzji z 22 lipca 2020 r. rozkładającej zaległość na pięć rat wskazano, że w przypadku niedotrzymania terminu płatności którejkolwiek z rat decyzja traci moc, a zaległość zostanie ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej. W PSSE dopiero 27 stycznia 2021 r., tj. po upływie 119 dni od terminu płatności drugiej raty (przypadającego na 30 września 2020 r.) wystawiono upomnienie nr 1/U/21 do uregulowania zaległości w kwocie 0,8 tys. zł, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W powyższej sprawie Dyrektor wyjaśniła, że *późne wydanie upomnienia związane było z ogromnym obciążeniem zadaniami w tym okresie w związku z pandemią COVID-19 i późnym zorientowaniem się, iż raty nie były wpłacane przez zobowiązanego. W ww. sprawie nie wystawiono tytułu wykonawczego, gdyż po konsultacji z Radcą Prawnym zdecydowano o wystawieniu najpierw upomnienia. Również zapłata pierwszej raty dawała podstawę do przyjęcia, że zobowiązanie będzie spłacone dobrowolnie.*

(akta kontroli str. 283-299, 513-518)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w kontrolowanej jednostce rozwiązania organizacyjne i podział zadań pomiędzy komórki organizacyjne nie zapewniły w pełni skutecznej obsługi administracyjnej kar pieniężnych. Zadania dotyczące obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane komórkom organizacyjnym i pracownikom PSSE w uregulowaniach wewnętrznych. Regulacje te nie określały jednak terminów oraz rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych. Obowiązujące procedury kontroli zarządczej, w tym finansowej nie zapobiegły też opóźnieniu w dochodzeniu zapłaty kary rozłożonej na raty. PPIS przekazywał Opolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu złożone odwołania w ustawowym siedmiodniowym terminie, jednak w czterech przypadkach nierzetelnie przygotowano projekt rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Prawidłowo ewidencjonowano natomiast zdarzenia gospodarcze polegające na zapłacie lub wyksięgowaniu uchylonych kar pieniężnych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w kontrolowanej jednostce nie podejmowano działań informacyjnych wobec osób, na które zostały nałożone kary pieniężne decyzjami opisanymi w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

W powyższej sprawie Dyrektor wyjaśniła, że *wobec osób objętych decyzjami nakładającymi administracyjne kary pieniężne brak było uzasadnionych okoliczności podjęcia działań informacyjnych. W notatkach policyjnych nie było numerów telefonów do osób zobowiązanych. Nie brano pod uwagę kontaktu osobistego ze*

względu na opisywane w notatkach zachowanie wobec funkcjonariuszy Policji oraz zagrożenie epidemiczne.

(akta kontroli str. 470-471)

2.2. Spośród 50 kar pieniężnych nałożonych opisanymi powyżej decyzjami, jedynie trzy zostały zapłacone przez zobowiązanych (na łączną kwotę 7 tys. zł). Uwzględniając 16 przypadków uchYLENIA decyzji (na łączną kwotę 101 tys. zł) przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, 31 kar pieniężnych na kwotę 156 tys. zł nie zostało uregulowanych, w tym 30 kar (na kwotę 155 tys. zł) wymierzonych na podstawie art. 48a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz jedna (na kwotę 1 tys. zł) nałożona na podstawie art. 15zzzn ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19³⁸. Wobec tych 30 przypadków (100%) w okresie objętym kontrolą nie podjęto działań dyscyplinujących poprzez wystawienie upomnień do uregulowania zaległości, o których mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105-106)

2.3. Z uwagi na brak podejmowania działań informacyjnych i dyscyplinujących przy dochodzeniu należności z tytułu ww. kar administracyjnych, w kontrolowanej jednostce nie dokonywano oceny skuteczności takich działań.

(akta kontroli str. 467-471)

2.4. W wyniku badania naliczania, ewidencjonowania i egzekwowania zapłaty odsetek od zaległych kar pieniężnych stwierdzono, że w jednym przypadku³⁹ wyegzekwowano odsetki w kwocie 30,81 zł, a w dwóch przypadkach⁴⁰ organ egzekucyjny wyegzekwował je w łącznej kwocie wynoszącej 395,17 zł. Zdarzenia gospodarcze związane z zapłatą kar były ewidencjonowane w księgach rachunkowych PSSE w dacie ich wystąpienia. Tym samym zdarzenia te zostały ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych.

Od wszystkich zaległych należności z tytułu kar administracyjnych nie naliczano odsetek za zwłokę, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na potrzeby kontroli pracownicy PSSE naliczyli od zaległych należności odsetki na łączną kwotę 12 tys. zł (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.).

Należności z tytułu odsetek⁴¹ zostały nieprawidłowo wykazane w 22 tytułach wykonawczych⁴², z uwagi na wskazanie nieprawidłowej daty, od której nalicza się odsetki, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 110,134)

2.5. W okresie objętym kontrolą w kontrolowanej jednostce wystawiono 35 tytułów wykonawczych, przy czym w przypadku czterech z nich⁴³ zwrócono się do organów egzekucyjnych z prośbą o ich wycofanie z uwagi na umorzenia postępowania bądź uchYLENIE decyzji objętych tymi tytułami⁴⁴.

Spośród 31 tytułów wykonawczych jeden⁴⁵ dotyczył kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 15zzzn ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. W tytule tym

³⁸ W związku z nadaniem tej decyzji na podstawie art. 108 § 1 Kpa rygору natychmiastowej wykonalności, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131), egzekucja mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

³⁹ Decyzja HŻ.071.54.2020.JŻ z 5 czerwca 2020 r.

⁴⁰ Decyzja HŻ.071.40.1.2020.JŻ z 28 kwietnia 2020 r. oraz HŻ.071.23.2.2020.JŻ z 22 kwietnia 2020 r.

⁴¹ Na dzień wystawienia tytułu wykonawczego.

⁴² Przekazanych do 30 czerwca 2021 r. do organu egzekucyjnego.

⁴³ Nr 4/2020, 6/2020, 8/2020 oraz 10/2020 z 5 maja 2020 r.

⁴⁴ Pismami GK.072.1.2020.LP z 13 maja 2020 r. oraz GK.072.4.2020.LP i GK.072.3.2020.LP z 20 i 21 lipca 2020 r.

⁴⁵ Nr 21/2020 z 13 maja 2020 r. dotyczący decyzji HŻ.071.22.2020.JŻ z 22 kwietnia 2020 r.

wskazano kwotę 11,60 zł kosztów upomnienia, którego jednak nie wystawiono. Pozostałe 30 tytułów wykonawczych również zostało sporządzonych nierzetelnie oraz bez uprzedniego skierowania do zobowiązanych upomnienia do uregulowania zaległości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pośród 31 tytułów wykonawczych 30 (96,8%) zostało wystawionych po upływie od 6 do 90 dni od daty, w której kara stała się zaległa. W jednym⁴⁶ przypadku tytuł wystawiono po upływie tego terminu (246 dni).

W powyższej sprawie Główna Księgowa wyjaśniła, że (...) tytuł wykonawczy nr (...) został wystawiony (...) ze względu, iż zobowiązanym był obywatel Białorusi i okres korespondencji trwał miesiącami. Zwrotne potwierdzenie otrzymania przez zobowiązanego decyzji Stacja otrzymała dopiero 6 października 2020 roku. Na podstawie decyzji nie można było wystawić tytułu wykonawczego gdyż US wymaga dokładnie określonych zasad przy wypełnianiu TYT-1 w systemie e-PUAP (np. nr Pesel i adresu zamieszkania na terytorium Polski). Próbowano ustalić nr Pesel i adres poprzez rozmowy telefoniczne ze Strażą Graniczną, również skierowano zapytanie do Radcy Prawnego (...) Decyzją Radcy Prawnego 23 marca 2021 r. wysłano upomnienie do zobowiązanego. Zwrot upomnienia otrzymano w dniu 12 maja 2021 r. z adnotacją poczty o nieodebraniu przez zobowiązanego (...). Na podstawie powyższego 18 maja 2021 r. sporządzono tytuł wykonawczy ręcznie bez nr pesel tylko z nr paszportu i adresem pod którym rzekomo miał przebywać zobowiązany na kwarantannie. W dniu 2 czerwca 2021 r. otrzymano z US w Strzelcach Opolskich zawiadomienie o nieprzystąpieniu do egzekucji.

W przypadku trzech⁴⁷ kolejnych tytułów wykonawczych organ egzekucyjny umorzył postępowanie egzekucyjne, o czym również poinformował kontrolowaną jednostkę. Tytuły wykonawcze zostały przekazane do organów egzekucyjnych w dniu ich wystawienia lub najpóźniej następnego dnia⁴⁸.

Z informacji uzyskanych⁴⁹ od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzelcach Opolskich wynikało, że w przypadku wszystkich tytułów wykonawczych przekazanych przez kontrolowaną jednostkę wszczęto egzekucję administracyjną, co zostało poprzedzone oceną badania jej dopuszczalności, o której mowa w art. 29 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 106-108, 320-466, 527-528, 533-547)

2.6. W kontrolowanej jednostce nie wystąpiły zaległości z tytułu kar, których na koniec lat 2018-2020 oraz na 30 czerwca 2021 r. nie objęto tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 105)

2.7. Według wyjaśnień Dyrektora, pracownicy PSSE odpowiedzialni za obsługę administracyjnych kar pieniężnych w latach 2020-2021 (do 30 czerwca) nie wykonywali pracy w formie „pracy zdalnej”.

(akta kontroli str. 470)

2.8. Współpraca pomiędzy kontrolowaną jednostką a organami egzekucyjnymi w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych, obejmujących zaległe kary administracyjne, o której mowa w art. 7a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegała m.in. na przesyłaniu przez organy egzekucyjne zawiadomień o nieprzystąpieniu do egzekucji we względu na niemożliwą identyfikację zobowiązanego lub o umorzeniu postępowania egzekucyjnego oraz przekazywaniu przez PSSE pism z prośbą o wycofanie tytułów wykonawczych, co opisano w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego. W okresie objętym kontrolą nie

⁴⁶ Nr 1/2021 z 18 maja 2021 r.

⁴⁷ Nr 2/2020 i 7/2020 z 5 maja 2020 r., 33/2020 z 10 lipca 2020 r.

⁴⁸ Tytuł wykonawczy nr 25/2020 z 19 maja 2020 r. został przekazany 20 maja 2020 r.

⁴⁹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

wystąpiły przypadki konieczności przekazywania organowi egzekucyjnemu informacji, o których mowa w art. 32a i art. 32aa ww. ustawy.

W sprawie współpracy PSSE z organem egzekucyjnym Dyrektor wyjaśniła, że (...) do dnia dzisiejszego odbywa się na bieżąco poprzez rozmowy telefoniczne i wymianę informacji. Częste bezpośrednie rozmowy pozwalają na wyłapanie błędów np. w peselach czy adresach zamieszkania, co pozwala na wystawienie prawidłowego tytułu wykonawczego oraz przesyłanie do właściwego organu egzekucyjnego zgodnie z właściwością miejsca zamieszkania zobowiązanego (...).

(akta kontroli str. 516-518)

2.9. W żadnym z postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec dłużników zalegających z zapłatą kar pieniężnych nie wniesiono do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji, o którym mowa w art. 33 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 516-518, 547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do zobowiązanych do zapłaty 30 kar pieniężnych na łączną kwotę 155 tys. zł nie zostały wysłane upomnienia, co było działaniem niezgodnym z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 6 § 1 ww. ustawy, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto zgodnie z treścią art. 6 § 2 pkt 3 tej ustawy, tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowania ww. czynności, mając na względzie zapewnienie terminowości i prawidłowości przesyłania zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ww. ustawy, a także kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych, został określony w przepisach rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli. W rozporządzeniach tych wskazano na obowiązek niezwłocznego przesłania przez wierzyciela upomnienia zobowiązanemu w przypadku braku podjęcia działań informacyjnych. Ponadto zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucja administracyjna może być wszczęta jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Dyrektor wyjaśniając takie działanie powołała się na opinię radcy prawnego, który stwierdził, że zgodnie z zasadą określoną w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel (...), przesłał mu pisemne upomnienie, (...), chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przepisy szczególne w zakresie egzekucji należności pieniężnych zawiera rozporządzenie (...) w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (...). Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. (...) przepis znajduje zastosowanie również do egzekucji kary pieniężnej wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej (...) na podstawie art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, bowiem zgodnie z art. 48a ust. 4 tej ustawy decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Nie może budzić wątpliwości, że natychmiastowa wykonalność przedmiotowej decyzji wynika z mocy prawa,

wobec czego nie wymaga ona nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, co skutkuje brakiem obowiązku uprzedniego doręczenia upomnienia przed wszczęciem egzekucji, o którym mowa w § 2 pkt 3 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 105, 467-473)

Zdaniem NIK wyjaśnienia Dyrektora nie zasługują na uwzględnienie. Właściwy organ nie ma obowiązku przesłania upomnienia, jeżeli decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 Kpa. Obowiązek taki (wysłania i doręczenia upomnienia) istnieje jednak w przypadku decyzji, która jest natychmiast wykonalna z mocy ustawy, tj. przykładowo decyzji wydanej na podstawie art. 48a ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Z uwagi na powyższe, przed wystawieniem tytułów wykonawczych na zobowiązanych zalegających z zapłatą 30 kar pieniężnych natychmiast wykonalnych, należało najpierw wysłać do nich upomnienia, a po upływie 7 dni od daty ich doręczenia i braku uiszczenia należności kierować tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego.

2. Wszystkie (31) tytuły wykonawcze zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż zawierały informacje wprowadzające w błąd organ egzekucyjny.

W przypadku 28 tytułów wykonawczych⁵⁰ w części E *Dane dotyczące należności pieniężnych* w pkt 9 *Podstawa prawna braku obowiązku doręczenia upomnienia/data doręczenia upomnienia/data doręczenia powiadomienia* nie wskazywano podstawy prawnej braku obowiązku doręczenia upomnienia tylko wpisano datę doręczenia decyzji lub inną (w przypadku braku takiej daty na zwrotnym potwierdzeniu jej odbioru), a w pkt 10 *Kwota kosztów upomnienia* wpisano 11,60 zł w sytuacji, gdy upomnienia nie były wystawiane. W pozostałych trzech⁵¹ przypadkach wpisano § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, jednak w tytułach tych w części E.1 pkt 2 *Data, od której nalicza się odsetki* wpisano niewłaściwą datę⁵². Jedynie w dziewięciu tytułach wpisano prawidłową datę, od której nalicza się odsetki, tj. dzień następujący po upływie terminu płatności kary, która zgodnie z art. 48a ust. 7 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych podlegała zapłacie w terminie 7 dni od wydania decyzji. Wpisanie niewłaściwej daty, od której nalicza się odsetki w 22 pozostałych tytułach wykonawczych skutkowało naliczeniem odsetek w nieprawidłowej kwocie.

Dyrektor w powyższej sprawie wyjaśniła, że tytuły wykonawcze (...) sporządzane były odrębnie i po raz pierwszy były to kary pieniężne związane z COVID-19. Wymienione błędy wynikały z niezrozumienia przez pracownika oznaczenia rubryki dotyczącej doręczenia upomnienia oraz przekonania o prawidłowym sporządzaniu ww. tytułów wykonawczych. Nie zwrócono uwagi, iż przy kopiowaniu tytułów wykonawczych została niewymazana kwota upomnienia w wysokości 11,60 zł, a spora ilość tytułów wystawiona była w jednym dniu w miesiącu maju 2020 roku⁵³, co przyczyniło się do powielenia tego błędu. Pozostałe tytuły (...) były wystawione już z adnotacją o braku obowiązku wystawienia upomnienia, gdyż wystawione były w systemie e-PUAP, który umożliwiał sprawdzenie poprawności wystawienia danego tytułu wykonawczego. Ponadto pracownik poszerzył wiedzę na temat prawidłowości wypełniania tytułów. Wszystkie tytuły wykonawcze były parafowane przez Radcę Prawnego, więc uznano prawidłowość ich wystawienia. W przypadku tytułów wykonawczych (...) jako datę do naliczania odsetek wpisywano datę otrzymania decyzji przez zobowiązanego wg potwierdzenia odbioru dostarczonej

⁵⁰ Nr 1-2/2020, 5, 7, 9, 11-31/2020, 33/2020 z 10 lipca 2020 r. oraz 1/2021 z 18 maja 2021 r.

⁵¹ Nr 3/2020, 32/2020 oraz 33/2020 z 12 listopada 2020 r.

⁵² Tożsamą z datą płatności kary pieniężnej w przypadku tytułów nr 32/2020 oraz 33/2020 z 12 listopada 2020 r., a w przypadku tytułu nr 3/2020 wpisano 28 maja 2020 r., podczas gdy termin płatności upływał 19 maja 2020 r.

⁵³ 15 (48%) spośród 31 tytułów wystawiono 5 maja 2020 r.

decyzji (...), co potwierdzone było przez Radcę Prawnego. Z treści przepisu art.48a ust.4 ustawy o zapobieganiu chorób zakaźnych wynika, że decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Dyrektor jednocześnie poinformowała, że w związku z powstałymi nieprawidłowościami w treści tytułów wykonawczych 16 września 2021 r. wystąpiono do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Strzelcach Opolskich z wnioskiem o umorzenie 26 tytułów wykonawczych, wobec których prowadzone jest jeszcze postępowanie egzekucyjne (...) tytuły zostaną sporządzone ponownie po wystawieniu upomnień i stwierdzeniu braku wpłaty kary pieniężnej ze strony zobowiązanych.

(akta kontroli str. 320-321, 513-520)

3. W kontrolowanej jednostce z naruszeniem przepisów art. 189i § 2 Kpa i art. 48a ust. 8 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych od zaległych administracyjnych kar pieniężnych nie naliczano odsetek za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ponadto odsetki te (po ich naliczeniu) zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP⁵⁴, należało ująć w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Spowodowało to zaniżenie o 12 tys. zł należności PSSE z tytułu odsetek od zaległych 28 kar pieniężnych wg stanu na 30 czerwca 2021 r., w tym 26 objętych tytułami wykonawczymi. Skutkowało to również zaniżenie stanu należności z tytułu odsetek wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z okresu objętego kontrolą.

W powyższej sprawie Główna Księgowa wyjaśniła, że od nałożonych administracyjnych kar pieniężnych, które nie zostały zapłacone w terminie nie naliczano odsetek i nie dokonywano przypisów z tego tytułu na koniec każdego kwartału, gdyż odsetki naliczane były na dzień sporządzenia tytułu wykonawczego i przypisu tych odsetek dokonuje się w momencie zapłaty przez zobowiązanego należności wraz z odsetkami, bądź w momencie wyegzekwowania tych należności przez komornika. W okresie objętym kontrolą od nieterminowych płatności nie dokonywano przypisu naliczonych odsetek, aby nie zawyżać wątpliwych do uregulowania należności. Począwszy od trzeciego kwartału 2021 roku, wszystkie naliczone od nieterminowych wpłat odsetki będą księgowane i wykazywane w planach jednostki na kolejny rok.

(akta kontroli str. 110-124,135-139 527-528)

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrolowana jednostka z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych nie wysyłała upomnień do zobowiązanych do zapłaty kar administracyjnych natychmiast wymagalnych, a nierzetelnie sporządzone tytuły wykonawcze kierowano do egzekucji pomimo zaniechania wysłania upomnień. Pomimo obowiązku wynikającego zarówno z przepisów Kpa jak i z przepisów ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, nie naliczano odsetek od zaległych należności z tytułu kar, co skutkowało zaniżeniem o 12 tys. zł należności z tytułu odsetek wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przyjęcie wewnętrznych uregulowań określających rozwiązania organizacyjne w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych.

2. Zapewnienie wysyłanie do zobowiązanych upomnień do zapłaty kar pieniężnych natychmiast wymagalnych.

3. Rzetelne sporządzanie tytułów wykonawczych, w sytuacji gdy zobowiązany uchyla się od obowiązku zapłaty kary pieniężnej.

4. Rozliczenie ze zobowiązanymi i organami egzekucyjnymi nienależnie pobranych kosztów upomnień.

5. Naliczanie odsetek od zaległych kar administracyjnych i ujmowanie ich w księgach rachunkowych.

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

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

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

Opole, 27 września 2021 r.

Kontroler
Marcin Blajda
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Blajda
.....
podpis

.....
Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman