



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.011.04.2021

Pan Kazimierz Łukawiecki
Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny
w Krapkowicach
Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Krapkowicach
47-303 Krapkowice, ul. Księdza Koziółka 30

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 Krapkowicach ¹ , 47-303 Krapkowice, ul. Księdza Koziółka 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Łukawiecki, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krapkowicach ² , od 5 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	Agnieszka Broszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/66/2021 z 28 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: PSSE lub Powiatowa Stacja.

² Dalej: PPIS w Krapkowicach lub Dyrektor PSSE.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania jednostki w kontrolowanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Powiatowa Stacja zajmowała się m.in. nakładaniem – na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵ – administracyjnych kar pieniężnych i ich obsługą. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. wydano 28 decyzji administracyjnych nakładających karę pieniężną na łączną kwotę 155,1 tys. zł. Osoby ukarane złożyły odwołania od ośmiu decyzji, zaś w stosunku do sześciu z nich zwrócono się również o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji organu I instancji. Zarówno przedmiotowe odwołania, jak i wnioski, Powiatowa Stacja przekazała do organu II instancji w ustawowym terminie.

Obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane komórkom organizacyjnym oraz pracownikom PSSE. Obowiązująca w jednostce kontrolowanej *Wewnętrzna instrukcja dot. przebiegu i terminowości windykacji należności*⁶ nie została jednak zaktualizowana w zakresie dotyczącym działań informacyjnych i terminów ich podejmowania.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: a/ wskazania w uzasadnieniach decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne błędnego terminu płatności kary (17,8% wydanych decyzji), b/ dodatkowego nadawania decyzjom natychmiast wykonalnym z mocy ustawy rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ oraz c/ braku rozpatrzenia wniosku osoby, na którą nałożono decyzją karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł, o umorzenie zobowiązania.

Również działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie były prawidłowe i podejmowane niezwłocznie. W przypadku 18 niezapłaconych w terminie administracyjnych kar pieniężnych (100%) wobec zobowiązanych nie podjęto działań dyscyplinujących (nie wysłano upomnienia) niezwłocznie po upływie terminu płatności⁸ (według stanu na 30 czerwca 2021 r.). Ponadto dla 11 (61,1%) z 18 ww. spraw tytuły wykonawcze zostały przekazane do organów egzekucyjnych bez uprzedniego doręczenia upomnień, co nie było zgodne z wymogiem wynikającym z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹. Również samo wystawianie tytułów wykonawczych w powyższych przypadkach odbywało się ze znaczną zwłoką, gdyż wszystkie tytuły zostały wystawione 22 października 2020 r., czyli po upływie co najmniej 90 dni od dnia, w którym kara pieniężna stała się zaległa (najmniej po 128 dniach, natomiast najwięcej po 189 dniach). Tytuły te nie zostały także przekazane do organu egzekucyjnego niezwłocznie po ich wystawieniu, tj. wszystkie przekazano 29 kwietnia 2021 r., czyli po upływie 189 dni od dnia ich wystawienia. W PSSE w Krapkowicach w ewidencji finansowo-księgowej nie dokonywano ponadto kwartalnego przypisu kwoty należnych odsetek, które na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniosły 6,7 tys. zł.

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

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

⁶ Wprowadzona 17 października 2012 r.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.; dalej: Kpa.

⁸ Oraz upływu 70 dni, od kiedy kara stała się zaległa (niezapłacona w terminie).

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.; dalej: upea.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹¹ do wspólnych zadań wszystkich komórek organizacyjnych¹² PSSE należało przygotowywanie projektów decyzji oraz wykonywanie czynności w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu egzekucyjnym. Oddział Ekonomiczny i Administracyjny¹³ Powiatowej Stacji odpowiedzialny był za realizację obsługi finansowej i administracyjnej jednostki, w tym w zakresie prawidłowego i terminowego dochodzenia należności z tytułu prowadzonej działalności.

(akta kontroli str. 3-32, 44-45)

Obsługą administracyjnych kar pieniężnych w PSSE, w okresie objętym kontrolą, zajmowało się łącznie sześciu pracowników, w tym czterech – prowadzeniem postępowań administracyjnych¹⁴ a dwóch było odpowiedzialnych za terminowe dochodzenie należności. W Oddziale Ekonomicznym i Administracyjnym PSSE ww. zadania realizowała główna księgowa, będąca kierownikiem tego oddziału oraz starszy księgowy¹⁵. Do zadań starszego księgowego, zgodnie z zakresem jego obowiązków, należało prawidłowe i terminowe dochodzenie oraz ściąganie należności, naliczanie not odsetkowych od nieterminowych wpłat oraz sporządzanie upomnień księgowych i tytułów wykonawczych. Nadzór nad realizacją ww. zadań sprawowała główna księgowa, do której zadań należało – zgodnie z zakresem jej obowiązków – również prowadzenie księgowości syntetycznej i analitycznej oraz wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶ i ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷. Dyrektor PSSE wyjaśnił ponadto, że (...) *Podczas trwania epidemii COVID-19 cały proces od wydawania decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną do jej zapłacenia, częściowego lub całkowitego umorzenia nadzorowany był przez adwokata (...).*

(akta kontroli str. 33-43, 541-555)

W PSSE obowiązywały zasady kontroli zarządczej wprowadzone zarządzeniem¹⁸ Dyrektora.

(akta kontroli str. 112-151)

¹⁰ 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.

¹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Dyrektora PSSE: Nr 8/09 z 30 grudnia 2009 r. (zmienione zarządzeniami Nr 5/2011 z 24 października 2011 r. i Nr 6/2016 z 6 października 2016 r.) oraz Nr 9/2020 z 20 sierpnia 2020 r.

¹² W skład Powiatowej Stacji wchodziły komórki organizacyjne: Oddział Ekonomiczny i Administracyjny, Oddział Epidemiologii, Oddział Higieny Komunalnej, Oddział Higieny Pracy, Oddział Higieny Żywności, Żywnienia i Przedmiotów Użytku, Sekcja Higieny Dzieci i Młodzieży, Sekcja Promocji Zdrowia i Oświaty Zdrowotnej, Stanowisko Pracy do Spraw Statystyki, Informacji i Oceny, Stanowisko Pracy do Spraw Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego oraz Stanowisko Pracy Radcy Prawnego.

¹³ Przed wprowadzeniem 20 sierpnia 2020 r. zarządzeniem Dyrektora PSSE Nr 9/2020 regulaminu organizacyjnego, nazwa tego oddziału na podstawie zapisów poprzedniego regulaminu organizacyjnego brzmiała Oddział Ekonomiczno-Administracyjny.

¹⁴ Z tego trzech zatrudnionych w Oddziale Epidemiologii oraz jeden w Oddziale Higieny Żywności, Żywnienia i Przedmiotów Użytku.

¹⁵ Od 1 kwietnia 2020 r. również zajmujący stanowisko młodszego asystenta w Oddziale Higieny Komunalnej.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁸ Nr 11/2009 Dyrektora PSSE z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w PSSE.

Przed 2018 r., kontrolą zarządczą¹⁹ objęto obszar obejmujący gospodarowanie finansami i mieniem w zakresie obejmującym przebieg windykacji należności wynikających z dotychczasowej działalności PSSE. Szczegółową kontrolą objęto terminowość ściągania zapłaty zobowiązań pieniężnych wynikających m.in. decyzji z nakazem finansowym, grzywien. Ponadto przeanalizowano tok postępowania od chwili nałożenia obowiązku płatniczego do chwili jego uregulowania. W wyniku tych działań wzmocniono nadzór nad ściągalnością należności i przestrzeganiem terminowości regulowania wpłat, wprowadzono nowy rejestr decyzji finansowych Powiatowej Stacji oraz została wzmoczona ścisła współpraca księgowości z komórkami organizacyjnymi jednostki w zakresie monitorowania windykacji należności. Oprócz ww. działań opracowano i wdrożono *Wewnętrzną instrukcję dotyczącą przebiegu i terminowości windykacji należności*²⁰.

(akta kontroli str. 57-91, 107-111)

W Procedurach Kontroli Finansowej w PSSE w Krapkowicach²¹ obowiązujących w okresie objętym kontrolą, zidentyfikowano jako zadanie wrażliwe Stacji windykację należności budżetowych oraz wskazano w części III *Kontrola procesów gromadzenia dochodów budżetowych w PSSE w Krapkowicach (Procedury kontroli dochodów budżetowych)* na sporządzanie upomnień i tytułów wykonawczych lub kierowanie spraw na drogę postępowania sądowego oraz weryfikację, czy prowadzone jest postępowanie zmierzające do wyegzekwowania należności.

(akta kontroli str. 245-247)

1.2. W *Wewnętrznej instrukcji dotyczącej przebiegu i terminowości windykacji należności* wprowadzonej 17 października 2012 r. określono procedurę zmierzającą do poboru należności wynikających z dotychczasowej działalności PSSE obejmującą: a/ obowiązek ujawnienia informacji w zakresie należności w „Rejestrze decyzji finansowych PSSE w Krapkowicach”, b/ ustalony termin wysłania do podmiotu wezwania do zapłaty, tj. upomnienia w przypadku braku wpłaty²², c/ kontrolę terminowości zapłaty oraz d/ termin wystawienia tytułu wykonawczego²³. Z ustalonych w kontrolowanej jednostce zasad wynikał również obowiązek: 1/ kierowania raz na kwartał zapytania do komornika, na jakim etapie jest egzekucja przekazanych należności, 2/ ścisłej współpracy komórek organizacyjnych Powiatowej Stacji z księgowością w zakresie monitorowania windykacji należności. W instrukcji tej ujęto również zapisy określające, w przypadku braku uiszczenia należności, obowiązek telefonicznego lub podczas najbliższej kontroli danego podmiotu przypomnienia o zadłużeniu i poinformowania o konsekwencjach nieuregulowania zadłużenia (naliczanie odsetek karnych, wszczęcie postępowania egzekucyjnego).

Ww. wewnętrzne przepisy nie zostały dostosowane i zaktualizowane w zakresie obejmującym podejmowanie pierwszych działań informacyjnych i wyznaczenie terminów ich realizacji (mających na celu dobrowolne uregulowanie należności wynikającej z decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną bez konieczności wszczynania egzekucji administracyjnej), o których mowa w rozporządzeniach Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r.²⁴ i z 23 lipca 2020 r.²⁵ oraz w rozporządzeniu

¹⁹ Protokół kontroli zarządczej przeprowadzonej w PSSE 16 października 2012 r. znak DEA/LS-S-098-2/12 z 17 października 2012 r.

²⁰ Załącznik do protokołu kontroli zarządczej z 17 października 2012 r.

²¹ Załącznik nr 9 do zarządzenia nr 10/2020 z 31 grudnia 2010 r. Dyrektora PSSE w Krapkowicach składający się na *Politykę księgowości PSSE w Krapkowicach*.

²² W przypadku braku wpłaty po upływie wymagalności płatności – 28 dni (tj. 14 dni po uprawomocnieniu decyzji oraz okres 14 dni na dokonanie wpłaty) zostaje niezwłocznie wysłane do podmiotu wezwanie do zapłaty – upomnienie z terminem 7 dniowym do uregulowania należności od dnia odebrania upomnienia (księgowość).

²³ W przypadku niedokonania wpłaty zostaje niezwłocznie wystawiony tytuł wykonawczy do komornika (księgowość).

²⁴ Dz. U. 2017 r. poz. 1483.

Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lipca 2020 r.²⁶ w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 47, 107-108, 110-111)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. wydano 28 decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na łączną kwotę 155,1 tys. zł, przy czym wszystkie decyzje zostały wydane w 2020 r.²⁷ W 2020 r. z tytułu nałożonych kar wpłacono dobrowolnie kwotę 5 tys. zł²⁸, co dotyczyło jednej kary nałożonej decyzją administracyjną. Do 30 czerwca 2021 r. ukarani nie dokonywali żadnych dodatkowych wpłat. W okresie objętym kontrolą organy egzekucyjne nie wyegzekwowały środków finansowych z tytułu zaległych administracyjnych kar pieniężnych w wyniku postępowań egzekucyjnych wszczętych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez jednostkę kontrolowaną.

W ramach pozostałych 27 decyzji z 2020 r. nakładających kary pieniężne zostało umorzonych w całości dziewięć należności z tego tytułu na łączną kwotę 60,1 tys. zł²⁹ oraz częściowo pięć należności na łączną kwotę 17 tys. zł³⁰. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. pozostało niezapłaconych 18 administracyjnych kar pieniężnych na kwotę 73 tys. zł.

(akta kontroli str. 48, 54, 92, 299-313, 528, 536-540)

W przypadku pięciu z ww. decyzji w ich uzasadnieniach podano błędnie termin płatności kary, tj. 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast 7 dni od dnia jej wydania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 311-313, 316, 323-334, 580, 585)

Ponadto w przypadku 26 z 28 decyzji³¹ wydanych w 2020 r. na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, decyzjom tym nadawano w oparciu o zapisy art. 108 §1 Kpa rygor natychmiastowej wykonalności, pomimo że były one natychmiast wykonalne z mocy samej ustawy, zgodnie z brzmieniem art. 48a ust. 4. Powyższe stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 537-538)

1.4. Zdarzenia gospodarcze polegające na nałożeniu i zapłacie administracyjnej kary pieniężnej były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych Powiatowej Stacji³², w tym we właściwych okresach, co ustalono na podstawie badania 20 decyzji nakładających kary na łączną kwotę 115 tys. zł i jednej decyzji, w przypadku której nastąpiła zapłata kary w wysokości 5 tys. zł³³.

(akta kontroli str. 54, 92, 97-106, 152-253, 537-538)

²⁵ Dz. U. poz. 1294.

²⁶ Dz. U. poz. 2083.

²⁷ Wszystkie z ww. decyzji dotyczących kar wydanych na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

²⁸ Decyzja Nr 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r.

²⁹ W przypadku decyzji Nr 166/2020 z 9 kwietnia 2020 r. nakładającej karę w kwocie 5 tys. zł została ona dobrowolnie wpłacona, a następnie zwrócona w związku z decyzją PPIS w Krapkowicach nr 2164/2020 r. z 15 lipca 2020 r. umarzającą karę w całości.

³⁰ W wyniku decyzji PPIS w Krapkowicach.

³¹ Oprócz decyzji Nr 310/2020 i 311/2020 z 17 kwietnia 2020 r. Decyzje o numerach 166/2020 i 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r. oraz 189/2020, 192/2020 i 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r. również wydano w oparciu o przepisy art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

³² Zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości ustalonymi w obowiązującej w okresie objętym kontrolą *Polityce Księgowości Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krapkowicach*, konto 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* przeznaczone było do ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych. Przychody z tytułu dochodów budżetowych (w tym kar pieniężnych), zgodnie z zasadami rachunkowości Powiatowej Stacji, ujmowane były na koncie 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*. Zdarzenia ujmowano w dacie wydania decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną.

³³ Decyzja nr 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r.

1.5. W 2020 r. w związku z nałożonymi 28 decyzjami administracyjnymi karami pieniężnymi w kwocie 155,1 tys. zł³⁴, w przypadku ośmiu decyzji na łączną kwotę 55,1 tys. zł ukarani złożyli odwołania do organu odwoławczego, tj. do Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego³⁵. Ponadto w sześciu z ww. przypadków zwrócono się również o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji na łączną kwotę 45,1 tys. zł.

W ww. przypadkach dotyczących wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji, w jednym z nich w wyniku decyzji OPWIS nie uwzględniono wniosku w tym zakresie, natomiast w pozostałych pięciu organ II instancji wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji na łączną kwotę 40,1 tys. zł. W wyniku wniesionych odwołań OPWIS: a/ utrzymał w mocy jedną decyzję na kwotę 5 tys. zł³⁶, b/ w dwóch przypadkach uchylił w całości zaskarżone decyzje na kwotę 25 tys. zł i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia do organu I instancji³⁷, c/ w pięciu przypadkach uchylił zaskarżone decyzje na łączną kwotę 25,1 tys. zł w całości i umorzył postępowania organu I instancji³⁸.

Wystąpił również jeden przypadek wniesienia odwołania od decyzji PPIS umarzającej karę pieniężną nałożoną w ramach ww. 28 decyzji w kwocie 5 tys. zł do 1 tys. zł³⁹.

W żadnym przypadku z ww. 28 decyzji nakładających kary pieniężne nie składano wniosków o stwierdzenie ich nieważności. Ponadto nie wystąpiły przypadki wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 49-50, 412-430, 537-541)

1.6. Wszystkie wniesione odwołania opisane w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wraz z aktami sprawy zostały terminowo przekazane do organu II instancji, tj. w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania odwołania zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 133 Kpa.

Również wszystkie złożone wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji zostały przekazane do OPWIS w terminach nie dłuższych niż siedem dni od dnia wpływu wniosku do jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 537-540)

1.7. W kontrolowanej jednostce prowadzono rejestr nałożonych kar zawierający informacje w zakresie: a/ danych osoby zobowiązanej do zapłaty kary, b/ daty zapłaty, c/ przekazania sprawy do egzekucji oraz d/ wyegzekwowania należności. W okresie objętym kontrolą w PSSE nie wystąpiło ryzyko przedawnienia należności z tytułu kar pieniężnych, ponieważ decyzje nakładające kary wydawane były od 2020 r.

Dyrektor PSSE wyjaśnił, że (...) *Działania jakie podejmowano w celu skutecznego ograniczenia ryzyka przedawnienia się należności z tytułu nałożonych administracyjnych kar pieniężnych oraz podejmowane działania zmierzające do ich*

³⁴ Na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

³⁵ Dalej: OPWIS lub organ odwoławczy.

³⁶ Dot. decyzji Nr 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r.

³⁷ W przypadku decyzji Nr 1235/2020 z 22 maja 2020 r. na kwotę 5 tys. zł OPWIS uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia PPIS w Krapkowicach, który decyzją Nr 2205/2020 z 21 lipca 2020 r. umorzył w całości karę pieniężną. W przypadku decyzji Nr 1267/2020 z 27 maja 2020 r. na kwotę 20 tys. zł OPWIS uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia PPIS w Krapkowicach, który decyzją Nr 3689/2020 z 16 października 2020 r. umorzył postępowanie za naruszenie zakazu organizowania imprez i spotkań.

³⁸ W przypadku pięciu decyzji (Nr 1266/2020 z 26 maja 2020 r. oraz Nr 1607/2020, 1608/2020, 1609/2020 i 1610/2020 z 24 czerwca 2020 r. na łączną kwotę 25,1 tys. zł) OPWIS wydał decyzje uchylające w całości zaskarżone decyzje i umarzające w całości postępowanie PPIS w Krapkowicach.

³⁹ W wyniku decyzji PPIS nr 1236/2020 z 22 maja 2020 r. nałożono karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł, która decyzją PPIS nr 1366/2020 z 4 czerwca 2020 r. została umorzona do kwoty 1 tys. zł. W wyniku wniesionego odwołania OPWIS decyzją znak HŻ.906.8.2020.AA z 13 sierpnia 2020 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i odstąpił od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

egzekwowania polegały na codziennym analizowaniu wpłat wszystkich należności, informowaniu podczas kwartalnych narad pracowniczych o stanie należności pozostałych do zapłaty, ilości wysyłanych upomnień oraz sporządzeniu tytułów wykonawczych i przekazaniu ich do komornika. Poinformował ponadto, że (...) Terminowość uiszczania kar przez ukaranych monitoruje się codziennie na podstawie analizy rejestrów decyzji budżetowych oraz grzywien i administracyjnych kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 107-110)

1.8. W okresie objętym kontrolą ukarani złożyli siedem wniosków o udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, nałożonych w kwocie po 5 tys. zł, tj. w łącznej kwocie 35 tys. zł⁴⁰. W wyniku podjętych rozstrzygnięć: a/ w jednym przypadku umorzono należność w całości; b/ w pozostałych sześciu przypadkach umorzono w części należności w łącznej kwocie 21 tys. zł⁴¹. Nie udzielano ulg w innej formie.

(akta kontroli str. 537-540)

1.9. Postępowania o udzielenie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami, co ustalono na podstawie badania siedmiu przypadków umorzenia kwoty administracyjnej kary pieniężnej nałożonej decyzjami, o których mowa w punkcie 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Postępowania prowadzono rzetelnie, w sposób niepowodujący opóźnień i w każdym przypadku wniosek o umorzenie spełniał przesłanki do udzielenia ulgi w wykonaniu kary administracyjnej, jaką jest umorzenie, z uwagi na ważny interes strony, tj. trudną sytuację ekonomiczną. Dyrektor PSSE wyjaśnił ponadto, że (...) w PSSE w Krapkowicach nie zostały opracowane i wprowadzone regulacje dotyczące zasad udzielania ulg, umorzeń i zwolnień m.in. w zakresie obejmującym administracyjne kary pieniężne ze względu na fakt, że do 2020 r. nie wystąpiły sytuacje wymagające dokonywania udzielania ulg, umorzeń i zwolnień, nie nakładano również do tego roku administracyjnych kar pieniężnych. Wobec powyższego decyzje o udzieleniu ulg, umorzeń i zwolnień m.in. w zakresie administracyjnych kar pieniężnych podejmowano w 2020 r. na bieżąco na wniosek ukaranego po uprzednim wnikliwym ich rozpatrzeniu. (...) PPIS każdy wpływający od zobowiązanych wniosek rozpatrywał indywidualnie mając na względzie sytuację życiową i finansową wnioskodawcy.

Od 17 sierpnia 2021 r., tj. w toku trwania czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK, zarządzeniem nr 14/2021 Dyrektora PSSE w Krapkowicach została wprowadzona „Procedura określająca zasady i tryb udzielania ulg w spłacie kar pieniężnych nałożonych w drodze decyzji administracyjnych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krapkowicach oraz odsetek należnych od tych kar”.

(akta kontroli str. 108, 110-111, 537-538, 652, 654, 656-658)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek braku rozpatrzenia wniosku o umorzenie zobowiązania wynikającego z decyzji PPIS w Krapkowicach nakładającej administracyjną karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł⁴², co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 314-325)

⁴⁰ Wnioski złożono w 2020 r. i dotyczyły kar nałożonych w tym samym roku.

⁴¹ Kwoty umorzonych należności wynosiły w przypadku decyzji: Nr 1315/2020 i Nr 1316/2020 z 4 czerwca 2020 r. z 5 tys. zł do 2,5 tys. zł oraz Nr 1301/2020 z 28 maja 2020 r., 1427/2020 z 9 czerwca 2020 r., Nr 1302/2020 z 28 maja 2020 r. i Nr 1366/2020 z 4 czerwca 2020 r. z 5 tys. zł do 1 tys. zł.

⁴² Decyzja nr 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r.

1.10. Badaniem prawidłowości ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych jednostki kontrolowanej objęto 10 zdarzeń, w tym pięć polegających na umorzeniu zobowiązań przez PPIS w Krapkowicach i pięć dotyczących uchylenia zaskarżonej decyzji i umorzenia w całości postępowania PPIS w Krapkowicach przez organ II instancji. Zdarzenia polegające na umorzeniu zobowiązań PPIS w Krapkowicach na wniosek strony zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Nieprawidłowość w zakresie ujęcia w ewidencji zdarzeń polegających na uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu w całości postępowania PPIS w Krapkowicach przez organ II instancji opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 93-106, 184, 196-199, 530, 549-654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązująca w PSSE w Krapkowicach *Wewnętrzna instrukcja dot. przebiegu i terminowości windykacji należności* nie została zaktualizowana w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych i wyznaczenia terminów ich realizacji⁴³, o których mowa w przepisach rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli.

(akta kontroli str. 47)

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych celem kontroli zarządczej, tj. ogółu 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.

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Posiadana przez PSSE w Krapkowicach Wewnętrzna instrukcja dot. przebiegu i terminowości windykacji należności, w zakresie stosowania działań informacyjnych w punkcie 14 podpunkt 2 zawiera opis brzmiący „jeżeli należności nie uiszczono, telefonicznie lub podczas najbliższej kontroli danego podmiotu pracownicy przypominają o zadłużeniu i informują o konsekwencjach nieuregulowania zadłużenia (odsetki karne, komornik)”, nie została zaktualizowana zgodnie z przepisami, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie postępowania wierzycieli z lipca 2020 r., gdyż przed rokiem 2020 nie nakładano administracyjnych kar pieniężnych i w związku z tym nie wystąpiła sytuacja wymagająca podejmowania działań informacyjnych i jednocześnie nie było potrzeby wskazywania osób odpowiedzialnych za nadzór nad przestrzeganiem zasad i terminów. Z uwagi na obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie instrukcja zostanie zaktualizowana i dostosowana do wynikających z nich wymogów.*

(akta kontroli str. 598-601)

2. W przypadku pięciu decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne w ich uzasadnieniach podano błędnie termin płatności kary, tj. 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast 7 dni od dnia wydania decyzji.

W ww. decyzjach nr 166/2020 i nr 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r. oraz nr 189/2020, nr 192/2020 i 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r. w podstawach prawnych wydania decyzji wskazano m.in. ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz m.in. art. 8 pkt 22 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19⁴⁴, który to przepis wprowadzał do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu

⁴³ Mających na celu dobrowolne uregulowanie należności wynikającej z decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną bez konieczności wszczynania egzekucji administracyjnej.

⁴⁴ Dz. U. poz. 567.

zakażeń zapisy Rozdziału 8a Kary pieniężne, w tym art. 48a ust. 7 wyznaczający siedmiodniowy termin zapłaty kary pieniężnej od dnia wydania decyzji.

(akta kontroli str. 311-313, 316, 323-334, 580, 585)

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Pięć decyzji nakładających kary pieniężne o nr: 166/2020, 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r. oraz 189/2020, 192/2020 i 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r. zawierało wskazanie błędnego terminu płatności, tj. 14 dni od dnia doręczenia niniejszych decyzji, zamiast 7 dni od dnia wydania niniejszej decyzji, z powodu mylnego zasugerowania się 14-sto dniowym terminem zapłaty odnoszącym się do przypadku decyzji wystawianych na podstawie art. 15zzzn ustawy o zwalczaniu COVID-19. Decyzje nakładające administracyjną karę pieniężną były w PSSE w Krapkowice wystawione jako pierwsze (wcześniej nie wystawiano tego typu decyzji). Regulacje prawne dotyczące egzekwowania, przestrzegania nakazów, zakazów lub ograniczeń w trybie nakładania decyzji administracyjnej zostały wprowadzone do ustawy o chorobach zakaźnych w trakcie już ogłoszonego stanu epidemii. Gwałtownie narastająca liczba przypadków stwierdzonych przez policję naruszenia w/w nakazów, zakazów i obostrzeń, napływających do nas w formie notatek i wskazań o ukaranie, wymuszających na nas natychmiastowego działania sprawiło, że zastosowano w/w wzór decyzji, w którym wcześniej nie zauważono tego błędu.*

(akta kontroli str. 580, 585)

3. Decyzjom natychmiast wykonalnym z mocy ustawy nadawano dodatkowo na podstawie art. 108 §1 Kpa rygor natychmiastowej wykonalności.

Powyższe dotyczyło 26 z 28 decyzji⁴⁵ wydanych w 2020 r. na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń. Zgodnie z brzmieniem art. 48a ust. 4 tej ustawy decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia, które powinno nastąpić niezwłocznie.

(akta kontroli str. 537-538)

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *W przypadku 26 decyzji nakładających administracyjną karę pieniężną, wydanych na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń w 2020 r., nadano rygor natychmiastowej wykonalności w celu informacyjnym zobowiązanego o charakterze nałożonej kary i tym samym zapewnienia skuteczności egzekucji.*

(akta kontroli str. 598, 601)

4. W jednym przypadku nie rozpatrzono wniosku osoby, na którą nałożono decyzją PPIS w Krapkowicach administracyjną karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł, o umorzenie zobowiązania.

Po przekazaniu do organu II stopnia odwołania od decyzji PPIS w Krapkowicach nr 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r. nakładającej administracyjną karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł, OPWIS decyzją z 22 maja 2020 r.⁴⁶ postanowił utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Jednocześnie w piśmie z 22 maja 2020 r. przekazującym ww. decyzję OPWIS nadmienił, że strona wraz z odwołaniem wniosła o uchylenie kary albo o jej umorzenie oraz wskazał, że zgodnie z art. 189k § 1 ust. 3 Kpa, właściwym do umorzenia, na wniosek strony, administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części jest organ administracji publicznej, który nałożył tę karę. W związku z powyższym organ II instancji przekazał sprawę do rozpatrzenia w tym zakresie, zgodnie z właściwością.

(akta kontroli str. 314-325)

⁴⁵ Oprócz decyzji Nr 310/2020 i 311/2020 z 17 kwietnia 2020 r. Decyzje o numerach 166/2020 i 167/2020 z 9 kwietnia 2020 r. oraz 189/2020, 192/2020 i 193/2020 z 15 kwietnia 2020 r. również wydano w oparciu o przepisy art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

⁴⁶ Znak HP.906.4.2020.JG.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 35 § 1 i 2 Kpa, który stanowi, że sprawa powinna być rozpatrzona niezwłocznie, jeżeli można ją rozpatrzyć w oparciu o dowody przedstawione przez stronę. PSSE nie wykonał również obowiązku określonego w art. 36 Kpa, polegającego na poinformowaniu wnioskującego o : niezatawieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki, o nowym terminie rozpatrzenia wniosku oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Wszystkie wpływające do PSSE w Krapkowicach wnioski o umorzenie zobowiązania wynikającego z nałożonej kary pieniężnej były rozpatrywane indywidualnie i bardzo wnikliwie, szczególnie mając na względzie sytuację życiową i finansową każdego zobowiązanego. W przedmiotowej sprawie zobowiązany odwołał się za pośrednictwem PPIS w Krapkowicach do Organu II Instancji, który utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, jednocześnie wskazując PPIS w Krapkowicach jako organ właściwy do rozpatrzenia wniosku. Sugerując się wydaną przez Organ II Instancji decyzją utrzymującą w mocy powyższą decyzję, PPIS w Krapkowicach pozostawił ją bez ponownego rozpatrzenia.*

(akta kontroli str. 652, 654)

5. Pięć zdarzeń gospodarczych polegających na uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu w całości postępowania PPIS w Krapkowicach przez organ II instancji⁴⁷ ujęto w ewidencji księgowej w niewłaściwym okresie sprawozdawczym oraz na niewłaściwym koncie księgowym.

(akta kontroli str. 93-106, 184, 196-199, 530)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ww. zdarzenia gospodarcze zostały ujęte w księgach rachunkowych PSSE w Krapkowicach w grudniu 2020 r., pomimo że decyzje OPWIS zostały wydane i przekazane do Powiatowej Stacji w lipcu 2020 r.⁴⁸ Ponadto zdarzenia te ujęto na koncie 761 *Pozostałe koszty operacyjne*, co nie było zgodne z opisem kont w części II załącznika nr 3 – *Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* do 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 Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. Zgodnie bowiem z ww. rozporządzeniem odpis przychodów z tytułu dochodów budżetowych należało ująć na koncie 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*.

(akta kontroli str. 55-56, 93-106, 530, 649-653)

Dyrektor PSSE wyjaśnił, że (...) *Wszystkie pięć zdarzeń (...) ujęto w księgach rachunkowych PSSE w Krapkowicach w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (zamiast w lipcu 2020 r. zaksięgowano w grudniu 2020 r.) ze względu na fakt otrzymania przez komórkę księgowości źródłowych dokumentów od pracownika merytorycznego, u którego znajdowała się kompletna dokumentacja związana z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych. Jak informowaliśmy we wcześniejszych pismach okres od sierpnia do końca grudnia 2020 był okresem*

⁴⁷ Postępowania stały się bezprzedmiotowe zgodnie z treścią decyzji. Zgodnie z art. 105 § 1 Kpa, 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.

⁴⁸ Decyzje znak HDM.906.1.2020.KC, HP.906.28.2020.MB i HP.906.31.2020.MB z 24 lipca 2020 r. oraz znak HP.906.30.2020.MB i HP.906.29.2020.MB z 28 lipca 2020 r. Wszystkie decyzje zostały przekazane do PSSE w Krapkowicach w dniu ich wydania.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342; dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

przypadającym na znaczny wzrost zachorowań na COVID-19 i rozwój pandemii, w tym czasie działania wszystkich pracowników zintensyfikowano i skierowano głównie na ograniczanie ognisk zakaźnych. Dodatkowo pracownik merytoryczny będący w posiadaniu źródłowych dokumentów przebywał w okresie od 21 września 2020 do 30 września 2020 na opiece nad dzieckiem do lat 14-stu oraz w okresie od 2 do 20 listopada 2020 na chorobowym. Dokumenty otrzymano po powrocie pracownika merytorycznego, na skutek działań podjętych przygotowujących do zamknięcia roku. (...) Zaksięgowanie pięciu uchylonych przez organ II Instancji decyzji nakładających administracyjną karę pieniężną zostało omyłkowo potraktowane jako umorzenie postępowania, w związku z powyższym zaksięgowano je na koncie 761 Pozostałe koszty operacyjne po stronie Wn, a nie na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych po stronie Wn. W przyszłości w podobnych sytuacjach będziemy bardziej wnikliwie analizować i prawidłowo klasyfikować w księgach finansowych operacje księgowe dotyczące podobnych zdarzeń.

(akta kontroli str. 649-653)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane poszczególnym pracownikom w ich zakresach obowiązków. Zdarzenia gospodarcze polegające na nałożeniu i zapłacie administracyjnej kary pieniężnej były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych Powiatowej Stacji. Zapewniono też terminowe przekazywanie odwołań i wniosków o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji do organu II instancji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: wskazania w uzasadnieniach pięciu decyzji nakładających administracyjne kary pieniężne błędnego terminu płatności kary, nadawania dodatkowo decyzjom natychmiast wykonalnym z mocy ustawy rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 Kpa oraz braku rozpatrzenia wniosku o umorzenie zobowiązania złożonego przez osobę, na którą nałożono administracyjną karę pieniężną w kwocie 5 tys. zł. Ponadto pięć zdarzeń gospodarczych polegających na uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu w całości postępowania PPIS w Krapkowicach przez organ II instancji ujęto w ewidencji księgowej w niewłaściwym okresie sprawozdawczym oraz poprzez zwiększenie pozostałych kosztów operacyjnych, zamiast poprzez umniejszenie przychodów z tytułu dochodów budżetowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w PSSE w Krapkowicach, w przypadku zobowiązanych z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, nie podejmowano działań informacyjnych ani też nie posiadano uregulowań wewnętrznych w tym zakresie. Dyrektor PSSE wyjaśnił, że (...) W odniesieniu do 18 decyzji administracyjnych nakładających administracyjną karę pieniężną w celu podjęcia działań informacyjnych, przeprowadzono działania wewnątrz Stacji polegające na zdobywaniu wiedzy na temat zobowiązanych, tj. ustaleniu miejsca pobytu zobowiązanego, gdyż ze względu na fakt, że część ukaranych nie odebrała decyzji wzbudziło w nas podejrzenie, że osoba nie przebywa pod wskazanym w decyzji adresem, bądź adres wskazany w decyzji jest niewłaściwy. W stosunku do kilku zobowiązanych mieliśmy wiedzę, że osoby te przebywają za granicą, a my nie byliśmy w stanie ustalić właściwych adresów ich pobytu. (...) W odniesieniu do

części osób ukaranych, która odwołała się od decyzji nakładających administracyjną karę pieniężną, oczekiwano na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, dlatego wstrzymano się z działaniami informującymi zobowiązanego. W stosunku do niektórych z ukaranych osób podjęto działania mające na celu ustalenie kontaktu telefonicznego, co okazało się bezskuteczne z powodu nieposiadania przez zobowiązanych telefonów. Wszystkie te działania ze względu na specyfikę były rozciągnięte w czasie. Ponadto PPIS w Krapkowicach poinformował, że (...) Na bieżąco z przeprowadzanymi ww. działaniami dokonywano analizy skuteczności podejmowania, bądź niepodjęcia działań informacyjnych i dyscyplinujących.

(akta kontroli str. 586, 589-591)

2.2. W żadnym przypadku z ww. 18 niezapłaconych w terminie administracyjnych kar pieniężnych⁵⁰, o których mowa w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w jednostce kontrolowanej nie podjęto działań dyscyplinujących (nie wysłano upomnienia) wobec zobowiązanych, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 586, 589-591)

Ponadto 11 z ww. 18 przypadków dotyczyło administracyjnych kar pieniężnych nałożonych decyzjami, w których w okresie objętym kontrolą nastąpiło przekazanie do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego bez uprzedniego doręczenia upomnienia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 586, 589-591)

2.3. W przypadku 18 niezapłaconych w terminie administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia wg stanu na 30 czerwca 2021 r. nie naliczono i nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych PSSE należności z tytułu odsetek za zwłokę w kwocie 6,7 tys. zł, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Należności z tytułu odsetek zostały jednak prawidłowo wykazane w 11 tytułach wykonawczych, które do 30 czerwca 2021 r. przekazano do organu egzekucyjnego⁵¹.

(akta kontroli str. 254-298, 579-585)

2.4. W okresie objętym kontrolą wobec 11 z 18 należności, których termin płatności upłynął wystawiono tytuły wykonawcze na łączną kwotę 51 tys. zł, które następnie 29 kwietnia 2021 r. przekazano do organu egzekucyjnego. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 586-593)

Pismem z 13 maja 2021 r. organ egzekucyjny wezwał do uzupełnienia przekazanych tytułów wykonawczych m.in. o daty doręczenia upomnienia oraz podanie kwot kosztów upomnienia (ewentualnie, jeśli doręczenie nie było wymagane – o podstawę prawną braku tego obowiązku) w terminie 7 dni od otrzymania wezwania. W informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Naczelnik Urzędu Skarbowego w Krapkowicach poinformował, że (...) Pismem z 21 maja 2021 r. nr DEA.0770.4.1.2021.MM Wierzyciel – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna przekazała ponownie do tutejszego organu tytuły wykonawcze o numerach od 1/2020 do 11/2020. W przekazanych ponownie tytułach wykonawczych od nr 7/2020 do nr 11/2020 Wierzyciel nie wskazał informacji dotyczących upomnienia w związku z czym 8 czerwca 2021 r. wezwaliśmy go do

⁵⁰ W przypadku pozostałych 10 z 28 kar nałożonych w okresie objętym kontrolą nastąpiła zapłata lub rozstrzygnięcia zostały podjęte przez organ I lub II instancji w terminie do 70 dni, od kiedy kara stała się zaległą.

⁵¹ Na dzień wystawienia tytułu wykonawczego.

ponownego uzupełnienia wniosków. Tytuły te przekazano do nas ponownie 11 czerwca 2021 r. (bez pisma przewodniego).

(akta kontroli str. 602-649, 655, 660-664)

W wyniku działań organu egzekucyjnego do 30 czerwca 2021 r. nie nastąpiła żadna wpłata z tytułu należności objętych ww. tytułami wykonawczymi. W dniu 10 czerwca 2021 r. organ egzekucyjny zwrócił jeden tytuł wykonawczy z powodu zgonu zobowiązanego⁵². Ponadto w jednym przypadku⁵³ organ egzekucyjny 14 czerwca 2021 r. zawiadomił jednostkę kontrolowaną o nieprzystąpieniu do egzekucji z powodu braku majątku i źródła dochodu dłużnika, z którego możliwe było wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne, przez co egzekucja okazała się bezskuteczna.

(akta kontroli str. 587, 592)

2.5. Stan zaległości z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nieobjętych tytułami wykonawczymi wynosił na koniec 2020 r. i wg stanu na 30 czerwca 2021 r. 22 tys. zł⁵⁴.

Z 18 kar pieniężnych, których termin płatności upłynął siedem na łączną kwotę 22 tys. zł nie zostało do 30 czerwca 2021 r. objętych tytułami wykonawczymi (38,9%), pomimo upływu 90 dni od daty, kiedy kara stała się zaległą⁵⁵.

(akta kontroli str. 52-53)

2.6. W okresie objętym kontrolą pracownicy wykonujący zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z obsługą i dochodzeniem należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nie wykonywali ww. zadań w ramach pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 561-563)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie zaistniało zdarzenie skutkujące koniecznością przekazania organowi egzekucyjnemu informacji wpływających na przebieg prowadzonych 11 postępowań egzekucyjnych należności pieniężnych, o których mowa w art. 7a § 1, w art. 32a lub w art. 32aa 1 upea.

(akta kontroli str. 556-560, 564-565)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wniesienia przez zobowiązanych do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej, o których mowa w art. 33 § 1 upea.

(akta kontroli str. 556-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 18 niezapłaconych w terminie administracyjnych kar pieniężnych (100%) w PSSE w Krapkowicach nie podjęto działań dyscyplinujących (nie wysłano upomnień) wobec zobowiązanych niezwłocznie po upływie terminu płatności (według stanu na 30 czerwca 2021 r.).

Zgodnie z art. 6 § 1 upea w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto zgodnie z zapisami art. 6 § 2 pkt 3 ww. 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 upea, a także

⁵² Tytuł wykonawczy nr 3/2020 na kwotę 5 tys. zł.

⁵³ Tytuł wykonawczy nr 2/2020 na kwotę 5 tys. zł.

⁵⁴ Dotyczył siedmiu kar nałożonych decyzjami wydanymi w 2020 r.

⁵⁵ Przypadki te zostały ujęte w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, jako nieobjęte działaniami dyscyplinującymi.

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 upea 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.

W przypadku 11 (61,1%)⁵⁶ z 18 ww. spraw skierowano w okresie objętym kontrolą do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze bez uprzedniego doręczenia upomnień, co opisano szerzej w ramach nieprawidłowości nr 2.

W pozostałych natomiast siedmiu sprawach (38,9%) na łączną kwotę 22 tys. zł do 30 czerwca 2021 r. nie podjęto żadnych działań w celu zastosowania środków egzekucyjnych. Ww. należności wynikały z decyzji wydanych w okresie pomiędzy 15 kwietnia 2020 r. a 6 maja 2020 r.⁵⁷, natomiast terminy płatności tych decyzji upływały w okresie od 22 kwietnia 2020 r. do 13 maja 2020 r.⁵⁸ Tym samym w przypadku tych należności pomimo upływu 70 dni od dnia, kiedy kara stała się zaległa, nie zastosowano środka dyscyplinującego, aby następnie po upływie terminu, o którym mowa w art. 15 § 1 upea, wystawić i przekazać do organu egzekucyjnego tytuł wykonawczy w celu wyegzekwowania należności.

(akta kontroli str. 586-591)

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Nie wysyłano upomnień do ukaranych w celu zastosowania działań informujących, gdyż zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia*⁵⁹, *egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Uznano zatem, że w/w przepis znajduje zastosowanie również do egzekucji kary pieniężnej wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej przez PPIS na podstawie art. 48a ust. 3 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, bowiem zgodnie z art. 48a ust. 4 tej ustawy decyzja w sprawie kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia. Natychmiastowa wykonalność przedmiotowych decyzji skutkuje brakiem obowiązku uprzedniego doręczenia upomnienia przed wszczęciem egzekucji, o którym mowa w § 2 pkt 3 rozporządzenia.*

(akta kontroli str. 586, 589)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że decyzje wydane na podstawie art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń są natychmiast wykonalne z mocy samej ustawy zgodnie z treścią ust. 4. W celu egzekucji należności z nich wynikających konieczne jest poprzedzenie wystawienia tytułu wykonawczego doręczeniem zobowiązanemu upomnienia, gdyż § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia wskazuje, że

⁵⁶ Na łączną kwotę 51 tys. zł.

⁵⁷ Nr 192/2020, Nr 310/2020, Nr 311/2020, 406/2020, 1003/2020, 1004/2020 oraz 1002/2020.

⁵⁸ Kary stawały się zaległe w okresie od 23 kwietnia do 14 maja 2020 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 131.

egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy ona należności pieniężnych wynikających z orzeczeń (w tym decyzji), którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Tym samym prawodawca nie wskazał w ww. rozporządzeniu orzeczeń natychmiast wykonalnych z mocy prawa/ustawy.

2. W okresie objętym kontrolą przekazano do organu egzekucyjnego tytuły wykonawcze w celu egzekucji należności pieniężnych pomimo zaniechania obowiązku uprzedniego wystawienia i przesłania upomnienia, co dotyczyło 11 decyzji nakładających kary pieniężne na łączną kwotę 51 tys. zł.

Sprawy te obejmowały 11 tytułów wykonawczych o numerach 1/2020 – 11/2020, przekazanych do organu egzekucyjnego przez PPIS w Krapkowicach pismem znak DEA.0770.4.1.2021.MM z 29 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 254-289)

Zgodnie z art. 15 § 1 upea 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.

W odniesieniu do spraw objętych ww. tytułami wykonawczymi nie znajdowały zastosowania przepisy rozporządzenia w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, gdyż przypadki braku konieczności uprzedniego doręczenia upomnienia przed wszczęciem egzekucji ujęte w rozporządzeniu, nie miały zastosowania do orzeczeń natychmiast wykonalnych z mocy prawa/ustawy, tym samym przed przekazaniem tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego konieczne było doręczenie upomnienia zobowiązanemu.

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *W przypadku tytułów wykonawczych od nr 1/2020 do nr 11/2020, które przekazano do organu egzekucyjnego zaniechano obowiązek uprzedniego doręczenia upomnienia z powodu mylnie nadanej decyzjom nakładającym administracyjną karę pieniężną klauzuli rygoru natychmiastowej wykonalności. (...) Pomimo wymogu wysłania wcześniej zobowiązanemu upomnienia nie zostało ono im wysłane z powodu zasugerowania się zawartą w decyzjach nakładających administracyjną karę pieniężną klauzulą rygoru natychmiastowej wykonalności. Uznano zatem, że można w powyższych przypadkach zastosować się do przepisu § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.*

(akta kontroli str. 599, 601)

NIK zauważył, że nieprawidłowe nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 §1 Kpa decyzjom natychmiast wykonalnym z mocy ustawy (np. z art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń) nie zwalnia z obowiązku przesłania upomnienia zobowiązanemu oraz nie powoduje nieważności takich decyzji.

3. W PSSE w Krapkowicach w przypadku 18 niezapłaconych w terminie kar administracyjnych nie dokonywano w księgach rachunkowych kwartalnego przypisu odsetek, które na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły 6,7 tys. zł.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich

zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Skutkowało to wykazaniem zaniżonych danych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27.

(akta kontroli str. 93-106, 579-585)

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Od nałożonych 18 administracyjnych kar pieniężnych, które nie zostały zapłacone w terminie, odsetki naliczane były na dzień sporządzenia tytułu wykonawczego, a ich przypisu dokonuje się w momencie zapłaty należności wraz z odsetkami przez zobowiązanego, bądź w momencie wyegzekwowania tych należności przez komornika. Ponadto wyjaśnił, że (...) Począwszy od trzeciego kwartału 2021 r., wszystkie naliczone od nieterminowych wpłat odsetki będą księgowane i wykazywane w planach jednostki na kolejny rok.*

(akta kontroli str. 579-580, 585)

4. Tytuły wykonawcze obejmujące należności z tytułu 11 zaległych kar pieniężnych, nie były wystawiane i przekazywane do organu egzekucyjnego niezwłocznie po upływie terminu płatności.

W przypadku ww. należności z tytułu nałożonych kar wszystkie 11 tytułów wykonawczych⁶⁰ na łączną kwotę 51 tys. zł zostało wystawionych 22 października 2020 r., czyli po upływie ponad 90 dni od dnia, w którym kara pieniężna stała się zaległa, tj. odpowiednio po 128⁶¹, 143⁶², 146⁶³, 168⁶⁴, 177⁶⁵, 183⁶⁶ i 189⁶⁷ dniach⁶⁸. Ponadto żadnego z ww. tytułów wystawionych 22 października 2020 r. nie przekazano do organu egzekucyjnego w terminie do siedmiu dni od dnia ich wystawienia, a zostały one przekazane dopiero 29 kwietnia 2021 r., tj. po upływie 189 dni⁶⁹.

(akta kontroli str. 254-288, 586-589)

PPIS w Krapkowicach wyjaśnił, że (...) *Dla jedenastu nierozstrzygniętych spraw, dla których nie wnoszono odwołań oraz próśb o częściowe lub całkowite umorzenie decyzji, wystawiono (przygotowano do przekazania do komornika) 11 tytułów wykonawczych po upływie terminu 90 do 189 dni od dnia wymagalności, z powodu panującej trudnej i stale, w dużym tempie, rozwijającej się sytuacji epidemiologicznej w powiecie krapkowickim. W okresie od 13 października 2020 r. do końca roku 2020, liczba dziennych zachorowań na COVID-19 wahała się od 50 do 120 przypadków. Wobec tego wszyscy pracownicy (łącznie z pracownikami administracji) Powiatowej Stacji zostali zaangażowani do działań przeciwepidemicznych, polegających na opracowaniu ognisk przeciwepidemicznych, w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19. Od tego czasu do końca marca 2021 r. wprowadzono pracę dwuzmianową, w celu ochrony zdrowych pracowników przed zakażeniem oraz utrzymania funkcjonowania Stacji. Praca dwuzmianowa przyczyniła się do ograniczenia bezpośredniej wymiany informacji pomiędzy pracownikami, a tym samym do przesłania do organu egzekucyjnego, przygotowanych wcześniej tytułów wykonawczych. Ponadto PPIS w Krapkowicach poinformował, że (...) Przygotowanych 11 tytułów wykonawczych z października 2020 r. zostało przekazanych do organu egzekucyjnego w kwietniu*

⁶⁰ Stanowiących 61,1% z 18 spraw, o których mowa w punkcie 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶¹ Nr 11/2020.

⁶² Nr 9/2020.

⁶³ Nr 6/2020 i Nr 10/2020.

⁶⁴ Nr 5/2020.

⁶⁵ Nr 1/2020, 3/2020, 7/2020 i 8/2020.

⁶⁶ Nr 2/2020.

⁶⁷ Nr 4/2020.

⁶⁸ Liczba dni, od kiedy kara stała się zaległa (niezapłacona w terminie) do dnia wystawienia tytułu (łącznie z dniem wystawienia).

⁶⁹ Wszystkie tytuły przekazano w 190 dniu od dnia ich wystawienia.

2021 r. Wyjaśniam, że w okresie od października do kwietnia 2021 r. nastąpił bardzo dynamiczny wzrost zachorowań, a co za tym idzie nasza uwaga głównie koncentrowała się na podejmowaniu działań przeciwepidemicznych. W tym trudnym okresie Stacja funkcjonowała przy ograniczonym do 50% stanie załogi. Było to spowodowane przebywaniem pracowników w izolacji lub kwarantannie domowej z powodu zakażeń wirusem. (...) Narastająca liczba zachorowań oraz wprowadzone regulacje prawne wymuszały na nas podejmowanie w pierwszej kolejności działań skierowanych na ograniczenie ognisk epidemii oraz na egzekwowaniu od mieszkańców powiatu krapkowickiego przestrzegania nakazów, zakazów i ograniczeń jakie były zawarte w nowych regulacjach prawnych wydanych na czas epidemii. Wskazywano m.in. na: przeprowadzanie wywiadów (30-50 dziennie), wystawianie i dostarczanie decyzji nakładających kwarantannę na osoby z kontaktu z osobą chorą (4 109 sztuk w 2020 r.), kontrole (540 w zakresie przestrzegania na terenie powiatu krapkowickiego przepisów rozporządzenia w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów) oraz udzielanie odpowiedzi mailem na pytania w ramach akcji „Zapytaj Sanepid...” (1 400 maili).

(akta kontroli str. 587, 589-592)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania jednostki poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego. W przypadku 18 niezapłaconych w terminie administracyjnych kar pieniężnych (100%) Sanepid nie podjął działań dyscyplinujących (nie wysłał upomnienia) wobec zobowiązanych niezwłocznie po upływie terminu płatności. Ponadto w przypadku 11 (61,1%) z 18 ww. spraw przekazano do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze bez uprzedniego doręczenia upomnień. Ww. tytuły wykonawcze zostały wystawione i przekazane do organów egzekucyjnych również ze znaczną zwłoką. PSSE w Krapkowicach nie dokonywała także w księgach rachunkowych kwartalnego przypisu odsetek, które na 30 czerwca 2021 r. wyniosły 6,7 tys. zł.

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 | <p>Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zaktualizowanie <i>Wewnętrznej instrukcji dot. przebiegu i terminowości windykacji należności</i> w zakresie dotyczącym podejmowania działań informacyjnych. 2. Ustalanie w decyzjach nakładających administracyjne kary pieniężne zgodnego z przepisami terminu ich zapłaty. 3. Zaprzestanie nadawania decyzjom natychmiast wykonalnym z mocy ustawy dodatkowo rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 Kpa. 4. Podjęcie działań w celu rozpatrzenia wniosku o umorzenie kary w wysokości 5 tys. zł. 5. Księgowanie na koncie 720 zdarzeń dotyczących odpisu przychodów z tytułu dochodów budżetowych w przypadku decyzji uchylających i umarzających kary przez organ II instancji w tym samym roku obrotowym. |

6. Przestrzeganie zasad naliczania odsetek od zaległych kar i ujmowanie ich w księgach rachunkowych, w tym odsetek nieprzypisanych na 30 czerwca 2021 r. w kwocie 6,7 tys. zł.

7. Bieżące podejmowanie działań upominawczych wobec zobowiązanych.

8. Podjęcie działań zmierzających do skrócenia czasu wystawiania i przekazywania do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych po upływie terminu płatności kary.

9. Wystąpienie do organu egzekucyjnego o umorzenie postępowań egzekucyjnych wszczętych pomimo zaniechania uprzedniego skierowania do zobowiązanych upomnień, a po ich skierowaniu i bezskutecznym upływie terminu płatności - ponowne wystąpienie o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

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 23 września 2021 r.

Kontroler

Agnieszka Broszczak
specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

