



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.023.01.2021

Pan  
Waldemar Kołaski  
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor  
Ochrony Środowiska

ul. Czarna Rola 4  
61-625 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: Inspektorat albo WIOŚ), ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kołaski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: Wojewódzki Inspektor) od 29 maja 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zdzisław Krajewski, Wojewódzki Inspektor do 28 lutego 2018 r. Hanna Kończal – pełniła obowiązki Wojewódzkiego Inspektora od 6 marca 2018 r. do 28 maja 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych. 2. Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (II kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/133/2021 z 1 września 2021 r. 2. Aneta Kalinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/95/2021 z 11 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-8)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Wojewódzkiego Inspektora podejmowane w celu uzyskania dochodów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych były prawidłowe, a przyjęte i stosowane w WIOŚ rozwiązania organizacyjne zapewniły skuteczną obsługę tych kar.

W latach 2018-2021 (do końca czerwca) Wojewódzki Inspektor wydał 1 334 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska na łączną kwotę 92 152 tys. zł<sup>3</sup> oraz uzyskał wpływy z tytułu kar w łącznej kwocie 5 819,6 tys. zł. W księgach rachunkowych WIOŚ prawidłowo ujmowane były zdarzenia polegające na nałożeniu kary i jej zapłacie. Ukarani złożyli 435 odwołań od decyzji nakładających kary w łącznej kwocie 63 767 tys. zł. Odwołania w ustawowym terminie przesyłano do rozpatrzenia przez organ II instancji. Postępowania w sprawie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu kar prowadzono w WIOŚ prawidłowo. Wydano w tym zakresie 354 decyzje, a kwota udzielonych ulg wyniosła 36,7 mln zł.

Działania dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego podejmowane były prawidłowo i w większości przypadków były skuteczne, natomiast działania informacyjne prowadzone były sporadycznie. 84,4% wszystkich upomnień zostało wystawionych w terminie nieprzekraczającym 70 dni od terminu płatności kary, a w przypadku pozostałych upomnień przekroczenie tego terminu uzasadnione było przyczynami niezależnymi od WIOŚ. 44,5% wszystkich tytułów egzekucyjnych zostało wystawionych w terminie nieprzekraczającym 90 dni od terminu płatności kary, a w pozostałych przypadkach wystąpiły okoliczności uzasadniające wystawienie tytułów w terminie późniejszym. Skierowanie pracowników do pracy w trybie zdalnym nie miało negatywnego wpływu na terminową realizację zadań w zakresie obsługi kar pieniężnych. Prawidłowo realizowany był obowiązek współpracy z organami egzekucyjnymi. Postępowania w związku z wniesionymi zarzutami w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzono zgodnie z przepisami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wadliwego ustalania terminu płatności kar pieniężnych, nieterminowego wyksięgowania z ewidencji kar przedawnionych w kwocie 30,1 tys. zł oraz księgowania kar objętych ulgami na niewłaściwym koncie (należności krótkoterminowe ujmowano na koncie 226 właściwym dla należności długoterminowych).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych.

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>5</sup> Inspektoratu za realizację zadań związanych z obsługą administracyjnych kar pieniężnych odpowiedzialny był

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> W odniesieniu do części kar wymierzanych przez WIOŚ ewidencja i dochodzenie należności realizowane są przez inne niż WIOŚ organy (np. kary nakładane na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) są wnoszone przez gminne jednostki organizacyjne, gminy oraz przez prowadzących instalację komunalną na rachunek bankowy właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

<sup>4</sup> 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.

Wydział Budżetu i Finansów<sup>6</sup>, Wydział Prawny oraz kierownicy delegatur<sup>7</sup>. Od lutego 2019 r. podejmowanie działań w celu przymusowego ściągnięcia należności pieniężnych, monitorowanie należności, wystawianie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych, prowadzenie postępowań w sprawie przyznania ulg w spłacie administracyjnych kar pieniężnych oraz monitorowanie prowadzonej przez właściwe organy egzekucji administracyjnej należało do zadań Wydziału Finansów. Kierownicy delegatur byli zobowiązani do sprawowania nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami i do monitorowania należności pieniężnych w obszarze działania delegatur, natomiast do zadań Wydziału Prawnego należało m.in. sprawowanie nadzoru prawnego nad egzekucją należności pieniężnych. W zakresach czynności pięciu pracowników Wydziału Finansów zostały określone zadania związane z obsługą administracyjnych kar pieniężnych. Natomiast w Wydziale Prawnym, siedmiu pracownikom przypisano obowiązki w zakresie przygotowywania projektów pism związanych z egzekucją należności, a Naczelnik Wydziału był odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru prawnego nad egzekucją należności pieniężnych. Organizacja wewnętrzna Inspektoratu w zakresie podziału zadań związanych z obsługą kar pieniężnych była objęta kontrolą zarządczą. W wyniku działań podejmowanych w ramach tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 21-121)

1.2. W okresie objętym kontrolą zasady obiegu i kontroli dowodów księgowych, w tym związanych z naliczeniem administracyjnych kar pieniężnych w Inspektoracie były określone w zarządzeniach Wojewódzkiego Inspektora<sup>8</sup>. Zgodnie z ich zapisami pracownicy Wydziału Inspekcji w WIOŚ w Poznaniu i pracownicy Działów Inspekcji w delegaturach byli zobowiązani przekazać dwa egzemplarze decyzji wymierzających kary pieniężne za pokwitowaniem do Wydziału Finansów w terminie 5 dni od dnia, w którym „decyzja stała się wymagająca zapłaty”. Pracownik Wydziału Finansów odpowiedzialny za egzekucję należności pieniężnych miał niezwłocznie przeprowadzać analizy wpłat należności i w razie konieczności wdrażać postępowanie egzekucyjne.

W przyjętych w Inspektoracie rozwiązaniach organizacyjnych nie doprecyzowano zasad i terminów podejmowania działań informacyjnych oraz dyscyplinujących, jednak – jak wynikało w wyjaśnieniach Wojewódzkiego Inspektora – w zakresie egzekwowania należności z tytułu kar pieniężnych stosowane były zasady wynikające z uregulowań ustawowych<sup>9</sup> i z przepisów wykonawczych. Odnosnie do działań informacyjnych, Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że były one realizowane na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>10</sup>. Wskazał również, że przepisy dopuszczają możliwość podejmowania takich działań, ale mają one

<sup>5</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Wojewódzkiego Inspektora: nr 16/2011 z 18 października 2011 r. i nr 2/19 z 22 lutego 2019 r.

<sup>6</sup> Od 26 lutego 2019 r. wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej Inspektoratu, polegające m.in. utworzeniu Wydziału Budżetu i Finansów w miejsce funkcjonującego dotąd Wydziału Budżetu, Finansów i Egzekucji Należności Pieniężnych (dalej: Wydział Finansów) i utworzeniu Wydziału Prawnego.

<sup>7</sup> W skład Inspektoratu wchodziły cztery delegatury zlokalizowane w Kaliszu, Koninie, Pile i Lesznie.

<sup>8</sup> Od 1 stycznia 2018 r. obowiązywało zarządzenie nr 13/2018 z 24 maja 2018 r., zmienione zarządzeniem nr 26/2019 z 31 grudnia 2019 r. i zarządzeniem nr 29/2020 z 31 grudnia 2020 r.

<sup>9</sup> Zawartych w szczególności w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.), ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.), ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)

<sup>10</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno rozporządzenia: Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483) i z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz. U. poz. 1294) oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

charakter wyłącznie fakultatywny i w Inspektoracie, z uwagi na charakter dochodzonych należności, działania informacyjne realizowane były jedynie w wyjątkowych przypadkach.

(akta kontroli str. 122-245)

1.3. W objętym kontrolą okresie Wojewódzki Inspektor wydał ogółem 1 334 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, na łączną kwotę 92 152 tys. zł, z tego w 2018 r. zostały nałożone 274 kary na łączną kwotę 12 448 tys. zł; w 2019 r. nałożono 415 kar na łączną kwotę 19 388 tys. zł, w 2020 r. nałożono 446 kar na łączną kwotę 53 057 tys. zł, a w 2021 r., do 30 czerwca, nałożono 199 kar na kwotę ogółem 7 259 tys. zł.

W latach 2018-2021 (do końca czerwca) w WIOŚ uzyskano z tytułu kar administracyjnych<sup>11</sup> wpływy w łącznej kwocie 5 819,6 tys. zł<sup>12</sup>, z tego kary w wysokości 5 184,0 tys. zł<sup>13</sup> uregulowali zobowiązani, a pozostała kwota została wyegzekwowana na podstawie tytułów wykonawczych przez organy egzekucyjne. Łączna kwota nieuregulowanych i wymagalnych kar na koniec lat 2018-2020<sup>14</sup> wyniosła odpowiednio: 2 342,7 tys. zł, 3 598,5 tys. zł i 7 583,5 tys. zł oraz 8 478,3 tys. zł na 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 246-248, 252)

1.4. Zdarzenia gospodarcze polegające na wymierzeniu i zapłacie 10 kar pieniężnych w łącznej kwocie 1 717,6 tys. zł<sup>15</sup> zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Inspektoratu we właściwych okresach sprawozdawczych i na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi określone w ustawie o rachunkowości<sup>16</sup>. Zapisy księgowe były dokonywane na właściwych kontach opisanych w obowiązującej w WIOŚ polityce rachunkowości<sup>17</sup> w sposób rzetelny, bezbłędny, sprawdzalny i bieżący.

(akta kontroli str. 253-406)

1.5. W okresie objętym kontrolą do WIOŚ złożono łącznie 435 odwołań od decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej kwocie 63 767 tys. zł, w tym 63 (na kwotę 1 215 tys. zł) w 2018 r., 135 (na kwotę 10 918 tys. zł) w 2019 r., 152 (na kwotę 45 303 tys. zł) w 2020 r. oraz 85 (na kwotę 6 331 tys. zł) do 30 czerwca 2021 r. Na podstawie złożonych odwołań Wojewódzki Inspektor uchylił swoje trzy decyzje na łączną kwotę 180 tys. zł. Pozostałe odwołania zostały przekazane do rozpatrzenia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska<sup>18</sup>. W wyniku przeprowadzonych postępowań Główny Inspektor:

<sup>11</sup> Kary, które w okresie sprawozdawczym faktycznie wpłynęły na rachunek WIOŚ, w tym również wymierzone przed 2018 r., ale np. decyzje w sprawie ich wymierzenia stały się ostateczne w okresie objętym kontrolą lub kary zostały rozłożone na raty lub odroczone ich termin płatności.

<sup>12</sup> W poszczególnych latach wpływy z tytułu kar wyniosły odpowiednio: 1 506,5 tys. zł w 2018 r. (238 kar), 1 181,9 tys. zł w 2019 r. (247 kar), 1 657,7 tys. zł w 2020 r. (261 kar) i 1 473,5 tys. zł w I połowie 2021 r. (138 kar)

<sup>13</sup> W poszczególnych latach kary wpłacone przez zobowiązanych wyniosły odpowiednio: 1 422,7 tys. zł w 2018 r. (196 kar), 989,0 tys. zł w 2019 r. (202 kary), 1 419,1 tys. zł w 2020 r. (220 kar) i 1 353,1 tys. zł w I połowie 2021 r. (115 kar).

<sup>14</sup> Dotyczy również kar, które zostały wymierzone przez 2018 r., ale np. decyzje w sprawie ich wymierzenia stały się ostateczne w okresie objętym kontrolą lub kary zostały rozłożone na raty lub odroczone ich termin płatności.

<sup>15</sup> Badaniem objęto wybrane w sposób celowy kary o najwyższych wartościach, które zostały wymierzone i zapłacone w okresie objętym kontrolą.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.).

<sup>17</sup> Polityka rachunkowości została wprowadzona zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora nr 13/2018 z 24 maja 2018 r., zmienionym zarządzeniem nr 26/2019 z 31 grudnia 2019 r. i zarządzeniem nr 29/2020 z 31 grudnia 2020 r.

<sup>18</sup> Dalej: Główny Inspektor.

- 1) stwierdził niedopuszczalność odwołania od 14 decyzji na łączną kwotę 2 825 tys. zł,
- 2) utrzymał w mocy 77 decyzji na łączną kwotę 1 719 tys. zł,
- 3) uchylił w całości albo w części 41<sup>19</sup> decyzji, co skutkowało zmniejszeniem kar o kwotę 3 974 tys. zł<sup>20</sup> i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy,
- 4) uchylił 47 decyzji na łączną kwotę 2 615 tys. zł i umorzył postępowanie w I instancji w całości lub w części.

Żadne z prowadzonych przez Głównego Inspektora postępowań odwoławczych nie zostało umorzone.

Według danych dostępnych w WIOŚ do Głównego Inspektora wpłynęło dziewięć wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji na łączną kwotę 1 102 tys. zł, które zostały rozpatrzone negatywnie. Do WIOŚ nie wpłynęły wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji. Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) złożono na 11 decyzji na łączną kwotę 403 tys. zł oraz w stosunku do dwóch postanowień stwierdzających niedopuszczalność odwołania. Wyrokiem WSA uchylono jedną decyzję na kwotę 1 tys. zł.

(akta kontroli str. 246-250)

1.6. Badaniem terminowości przekazywania przez WIOŚ organowi II instancji odwołań od decyzji, objęte zostały 44<sup>21</sup> sprawy, co stanowiło 10% wszystkich złożonych w tym okresie odwołań. Wszystkie badane odwołania zostały przekazane do Głównego Inspektora przed upływem siedmiu dni od daty ich wpływu.

(akta kontroli str. 251)

1.7. W okresie objętym kontrolą wyksięgowano z ewidencji z powodu przedawnienia należności z tytułu pięciu kar w łącznej kwocie 30,1 tys. zł. Badaniem NIK objęto akta wszystkich ww. spraw i stwierdzono, że wierzyciel nie podejmował działań informacyjnych w okresie krótszym niż sześć miesięcy przed upływem terminu przedawnienia, a działania dyscyplinujące i zmierzające do wyegzekwowania zaległych kar dokumentowano w formie upomnień, tytułów wykonawczych i innej korespondencji związanej z zaległością.

Dwie kary<sup>22</sup> na łączną kwotę 11 tys. zł, dla których termin zapłaty upłynął 26 listopada 2013 r., przedawniły się 19 września 2019 r. Inspektorat w 2015 r. otrzymał w tych sprawach informację<sup>23</sup> o zgonie zobowiązanego. W dniu 4 czerwca 2019 r. skierowano do sądu zapytanie czy prowadzone było postępowanie spadkowe po zobowiązanym, a w dniu 19 czerwca 2019 r. zapytanie do urzędu skarbowego o zastosowane środki egzekucyjne, o których dłużnik został powiadomiony. W odpowiedzi (z 17 czerwca 2019 r.) sąd przekazał postanowienie (z 20 listopada 2015 r.) w sprawie stwierdzenia nabycia spadku po zobowiązanym przez trzech spadkobierców. Na tej podstawie w WIOŚ zwrócono się z wnioskiem o podanie danych osobowych spadkobierców w pismach odpowiednio: do sądu (pismo z 23 sierpnia 2019 r.), który odmówił udostępnienia takich danych oraz do Urzędu Miasta Leszno (pismo z 2 stycznia 2020 r.). Mając na uwadze datę zastosowania środka egzekucyjnego (24 kwietnia 2014 r.) radca prawny w Inspektoracie sporządził 2 lutego 2021 r. opinię prawną, w której wskazał, że ostateczna data przedawnienia zobowiązań ustalonych w ww. decyzjach to dzień

<sup>19</sup> W tym 15 decyzji, które zostały uchylone, a następnie Główny Inspektor wymierzył nowe kary w tej samej lub mniejszej wysokości.

<sup>20</sup> Kwota, o jaką zmniejszono łączny wymiar nałożonych kar.

<sup>21</sup> 6 z 2018 r., 14 z 2019 r., 15 z 2020 r. oraz 9 z 2021 r., tj. po 10% odwołań z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>22</sup> Kary nałożone na jednego zobowiązanego w kwotach 10 tys. zł i 1 tys. zł.

<sup>23</sup> Naczelnik Urzędu Skarbowego w Lesznie w postanowieniu z dnia 12 sierpnia 2015 r. (wpływ do WIOŚ 21 sierpnia 2015 r.) w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego poinformował, że dłużnik zmarł w dniu 18 lipca 2015 r.

19 września 2019 r., zatem nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na spadkobierców zobowiązanego.

Wyjaśniając okoliczności przedawnienia ww. należności Wojewódzki Inspektor wskazał m.in., że egzekucja kar była nieskuteczna i brak było majątku, który mógłby stanowić źródło zaspokojenia kar, oraz że zbiegiem okoliczności, przed umorzeniem egzekucji, dłużnik zmarł. Przywołał również art. 922 kodeksu cywilnego<sup>24</sup> i podał, że przepis ten, statuując zakres dziedziczenia, nie przewiduje możliwości dziedziczenia długów innych niż wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, w tym z decyzji o nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych z uwagi na ich osobisty charakter związany z osobą zobowiązanego. Wojewódzki Inspektor przedstawił poglądy orzecznictwa i doktryny wykluczające możliwość przeniesienia odpowiedzialności na spadkobierców. Wyjaśnił, że dopiero w 2019 r., po pojawieniu się orzecznictwa wskazującego na taką możliwość<sup>25</sup> Wojewódzki Inspektor podjął dalsze działania w przedmiotowej sprawie i wystąpił do właściwych organów w celu ustalenia kręgu i danych spadkobierców, niestety stosowne informacje otrzymano już po upływie okresu przedawnienia. Wojewódzki Inspektor stwierdził również, że w Inspektoracie dokonywano analizy stanu prawnego, orzecznictwa i doktryny, a przedawnienie kar nastąpiło w toku podejmowanych przez wierzyciela czynności i było podyktowane okolicznościami obiektywnymi, niezawinionymi przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 407-460)

W przypadku wszystkich pięciu przedawnionych kar dokumenty stanowiące podstawę do odpisania ich z ewidencji księgowej zostały sporządzone ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty przedawnienia tych kar, a mianowicie:

- dwie kary w łącznej kwocie 11 tys. zł przedawniły się 19 września 2019 r., a opinię prawną na tę okoliczność sporządzono 2 lutego 2021 r.;
- kara w kwocie 9,4 tys. zł przedawniła się w 2020 r., a decyzję wydano 30 czerwca 2021 r.;
- kara w kwocie 4,8 tys. zł przedawniła się 17 maja 2020 r., a opinię prawną wydano 28 czerwca 2021 r.;
- kara w kwocie 5 tys. zł przedawniła się 13 lipca 2019 r., a opinię prawną wydano 11 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 416-503)

1.8. W Inspektoracie udzielano ulg w spłacie należności z tytułu kar administracyjnych na podstawie przepisów ogólnych, nie wprowadzono dodatkowych regulacji w tym zakresie. Postępowania w sprawie ulg prowadzone były w WIOŚ w dwóch wydziałach:

- w Wydziale Inspekcji udzielano ulg na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>26</sup> i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- w Wydziale Finansów udzielano ulg na podstawie innych niż ww. ustaw.

W okresie objętym kontrolą w Wydziale Inspekcji rozpatrzono 237 wniosków o ulgi na łączną kwotę 28,1 mln zł, w tym najwięcej wniosków (119 na kwotę 18,4 mln zł) dotyczyło odroczenia terminu zapłaty oraz umorzenia (91 wniosków na kwotę 15,6 mln zł). W sprawie zmniejszenia wymiaru kary zobowiązani złożyli 37 wniosków na kwotę 4,1 mln zł. W wyniku przeprowadzonych postępowań zostało wydanych 300<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)

<sup>25</sup> Jako przykład orzeczenia o tym, że istnieje możliwość dziedziczenia zobowiązań z tytułu kar administracyjnych wskazano w wyjaśnieniach wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 stycznia 2019 r. I SA/Bk 668/18, publ. LEX 2619514.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)

<sup>27</sup> Liczba wydanych decyzji jest wyższa od liczby złożonych wniosków z uwagi na fakt, że niektóre ulgi w Wydziale Inspekcji wydawano z urzędu.

decyzji, w których udzielono ulg na łączną kwotę 32,8 mln zł, w tym kary w kwocie 16,6 mln umorzono (134 decyzje), kary w kwocie 22,6 mln zł odroczone (114 decyzji), a zmniejszenie wymiaru kary orzeczono w kwocie 4,6 mln zł (54 decyzje)<sup>28</sup>. 14 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie.

W Wydziale Finansów rozpatrzono 123 wnioski o ulgi na łączną kwotę 5,0 mln zł, w tym najwięcej wniosków dotyczyło rozłożenia kary na raty (89 wniosków na kwotę 4,7 mln zł) i umorzenia (30 wniosków na kwotę 0,2 mln zł). Zobowiązani skierowali również 4 wnioski o odroczenie terminu zapłaty kar w łącznej kwocie 0,1 mln zł. W wyniku przeprowadzonych postępowań zostały wydane 54 decyzje, w których przyznano ulgi w kwocie 3,9 mln zł, w tym kary w kwocie 3,8 mln zł rozłożono na raty (50 decyzji), kary w kwocie 0,07 mln zł odroczone (3 decyzje), a pozostała kwota kar została umorzona (1 decyzja). 25 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie.

(akta kontroli str. 571-587)

1.9. Na próbie 20<sup>29</sup> decyzji w sprawie udzielenia ulg w spłacie kar w łącznej kwocie 3 028,3 tys. zł (jednej w sprawie umorzenia, trzech w sprawie odroczenia terminu płatności i 16 w sprawie rozłożenia na raty) ustalono, że postępowania prowadzone były zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa<sup>30</sup>, stosowano jednolite zasady udzielania ulg, a w przypadku umorzenia zaległej kary zostało udowodnione i udokumentowane istnienie ustawowych przesłanek dla takiego rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 588-777)

1.10. Opisane w pkt. 1.7. wystąpienia pokontrolnego zdarzenia dotyczące przedawnienia pięciu kar w łącznej kwocie 30,1 tys. zł zostały w księgach rachunkowych ujęte w postaci zapisu w okresach sprawozdawczych późniejszych, niż okresy, w których wystąpiły te zdarzenia, a mianowicie:

- kary w łącznej kwocie 11 tys. zł odpisano 15 lutego 2021 r., tj. po 515 dniach dniach od daty przedawnienia,
- karę w kwocie 9,4 tys. zł przedawnioną w 2020 r.<sup>31</sup> odpisano 30 czerwca 2021 r., tj. po min. 272 dniach,
- karę w kwocie 4,8 tys. zł odpisano 28 czerwca 2021 r., tj. po 407 dniach,
- karę w kwocie 5 tys. zł odpisano 11 marca 2021 r., tj. po 607 dniach.

Nieprawidłowość w zakresie ujęcia w księgach odpisów przedawnionych kar z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości została opisana w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 416-570)

Zdarzenia polegające na udzieleniu zobowiązanym ulg w zapłacie kar pieniężnych (opisane w pkt. 1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) ujemne były w ewidencji księgowej Inspektoratu we właściwych okresach sprawozdawczych. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sposobu ujęcia w księgach rachunkowych

<sup>28</sup> W dwóch decyzjach przyznano ulgi zarówno w formie odroczenia terminu zapłaty kary, jak i w formie umorzenia.

<sup>29</sup> Badaniem objęto wybrane w sposób celowy postępowania zakończone przyznaniem ulg wg najwyższych kwot. Do badania wybrano decyzje wydane w Wydziale Finansów z uwagi na fakt, że niektóre należności z tytułu kar wymierzanych przez Wydział Inspekcji i objętych udzielanymi w tym Wydziale ulgami, były ujemne w ewidencji księgowej innych organów niż WIOŚ.

<sup>30</sup> Przepisy ustawy Ordynacja podatkowa i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej: kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>31</sup> W decyzji Wojewódzkiego Inspektora z 30 czerwca 2021 r. stanowiącej podstawę odpisania kary z ewidencji księgowej nie została wskazana data przedawnienia należności, zatem możliwe było jedynie ustalenie, że kara przedawniła się nie później niż 1 października 2020 r.

(konto 226<sup>32</sup>) 17 kar administracyjnych w łącznej kwocie 317,6 tys. zł, które zostały objęte ulgą polegającą na odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu kary na raty zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 588-777)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nieodpisanie z ksiąg rachunkowych należności z tytułu pięciu kar na kwotę 30,1 tys. zł, pomimo upływu od 272 do 607 dni od daty ich przedawnienia było niezgodne z przepisami art. 24 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, które stanowią, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, czyli dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty, a do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Ponadto, nieterminowe odpisanie przedawnionych należności skutkowało tym, że dane o należnościach przypisanych i należnościach pozostałych do zapłaty prezentowane w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za III i IV kwartał 2019 r., I, II, III i IV kwartał 2020 r. były zawyżone o 16 tys. zł<sup>33</sup> w stosunku do rzeczywistych należności WIOŚ z tytułu kar pieniężnych.

W sprawie terminowości działań zmierzających do odpisania z ksiąg rachunkowych przedawnionych kar, Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wynikały one przede wszystkim z obłożenia pracą i konieczności zachowania hierarchii ważności. Z wyjaśnień wynikało również, że z uwagi na sytuację epidemiczną utrudnione było kontaktowanie się pomiędzy pracownikami delegatur i siedziby WIOŚ w Poznaniu, a ponadto do opóźnień przyczyniły się wakaty na stanowiskach związanych z realizacją zadań w zakresie egzekucji należności. Wskazane okoliczności występowały przed wprowadzeniem zmian organizacyjnych w WIOŚ<sup>34</sup> (oraz w tzw. okresie przejściowym), w ramach których utworzono m.in. Wydział Prawny. Zmiany te, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, usprawniły pracę jednostki. Wojewódzki Inspektor podkreślił również, że żaden z przepisów nie narzuca ustawowego terminu na dokonanie czynności, w tym księgowych, polegających na odpisaniu należności w związku z ich przedawnieniem. W tym kontekście, NIK wskazuje jednak na zasady wyrażone w dyspozycji przywołanych wyżej przepisów ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 409-413, 416-570)

2. Należności z tytułu 17 kar administracyjnych w łącznej kwocie 317,6 tys. zł, które zostały objęte ulgą polegającą na odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu kary na raty zostały zaewidencjonowane na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, pomimo że były należnościami krótkoterminowymi i powinny być zaewidencjonowane na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Ujęcie powyższych kar na koncie 226 było niezgodne z zasadami funkcjonowania kont 221 i 226 wynikającymi z załącznika nr 3 do

<sup>32</sup> Długoterminowe należności budżetowe.

<sup>33</sup> Dotyczyło to dwóch kar w łącznej kwocie 11 tys. i kary w kwocie 5 tys. zł, pozostałe przedawnione kary nie były prezentowane w sprawozdaniach Rb-N z uwagi na wykreślenie z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

<sup>34</sup> Zmiany wprowadzono na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont<sup>35</sup>. W powyższym rozporządzeniu nie zostały zdefiniowane pojęcia należności długo i krótkoterminowych, co oznacza że kwalifikując należności do długo lub krótkoterminowych należy kierować się ogólnymi zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c tej ustawy powyższe raty i kary odroczone były należnościami krótkoterminowymi, ponieważ stawały się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Finansów Głównego Księgowego wynikało, że na koncie 226 ujmowano należności wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego, jak i należności, których termin płatności przypadał w okresie dłuższym niż rok od dnia bilansowego, a księgowanie na koncie 226 wszystkich kar rozłożonych na raty i z odroczonym terminem płatności ułatwiało w znacznym stopniu sporządzanie sprawozdań.

(akta kontroli str. 591-777)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Inspektoracie, obowiązki związane z realizacją zadań w zakresie obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnych oraz pracownikom WIOŚ, a przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały skuteczną obsługę tych kar. Prawdłowo prowadzono postępowania w sprawie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu kar.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wyksięgowania z ewidencji kar przedawnionych w kwocie 30,1 tys. zł oraz księgowania kar objętych ulgami na niewłaściwym koncie (należności krótkoterminowe ujmowano na koncie 226 właściwym dla należności długoterminowych).

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

2.1. W Inspektoracie podstawę działań informacyjnych podejmowanych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku stanowiły przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Zgodnie z przyjętą praktyką fakt podjęcia działań informacyjnych był dokumentowany w formie notatki służbowej włączonej do akt sprawy lub w formie adnotacji na decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę wymierzenia kary. Na próbie 20 spraw ustalono, że zobowiązani do zapłaty kar byli informowani o zaleganiu z płatnością w rozmowach telefonicznych. Działania te w większości przypadków (13 spraw, co stanowiło 65 % ogółu) były podjęte w terminie do 21 dni od upływu terminu płatności kar, w 3 sprawach – w terminie do 30 dni, a w pozostałych 4 sprawach termin ten nie przekroczył 41 dni.

(akta kontroli str. 779-783)

2.2. W okresie objętym kontrolą 176 kar pieniężnych nie zostało zapłaconych w terminie. W związku z tym w Inspektoracie wystawiono zobowiązanym 326 upomnień na łączną kwotę 8 736,5 tys. zł, z tego 271 upomnień na łączną kwotę 7 821,4 tys. zł dotyczyło kar, których termin płatności przypadał po 31 grudnia 2017 r. Spośród tych upomnień 275 (84,4 % wszystkich upomnień) zostało

<sup>35</sup> Rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342)

wystawionych w terminie nieprzekraczającym 70 dni od daty, kiedy kara stała się wymagalna, pozostałe wystawiono w terminie od 71 do 759 dni po upływie terminu płatności. Nie stwierdzono spraw, w których pomimo braku zapłaty kary i upływu 70 dni, upomnienia nie wystawiono.

Na próbie 10 spraw<sup>36</sup>, w których pomimo braku zapłaty kary, upomnienia wystawiono po upływie 70 dni od terminu płatności ustalono, że we wszystkich przypadkach termin wystawienia upomnienia wynikał z uzasadnionych okoliczności dotyczących wskazanych w nim zaległości, takich jak np. prowadzone na wniosek dłużnika postępowanie w sprawie udzielenia ulgi w zapłacie kary, rozwiązanie spółki i konieczność ustalenia danych współników, potrzeba ponownej wysyłki upomnienia (po weryfikacji adresu) po zwrocie z adnotacją „adres nie istnieje”. W sześciu przypadkach<sup>37</sup> upomnienie było skuteczne i zobowiązani wpłacili kary, z tego pięciu - w terminie do 14 dni od daty wystawienia upomnienia a jeden – w terminie 76 dni. W pozostałych czterech przypadkach wpłata nie nastąpiła i wystawiono tytuły egzekucyjne. We wszystkich objętych badaniem sprawach, koszty upomnienia zostały naliczone i ujęte w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 784-828)

2.3. Ocena skuteczności działań informacyjnych i dyscyplinujących przy dochodzeniu należności dokonywana była - jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor - poprzez sporządzanie sprawozdań okresowych oraz wewnętrznych zestawień informujących o stanie poszczególnych spraw i o podejmowanych działaniach. Ponadto, WIOŚ i jego komórki organizacyjne podlegają okresowym audytom wewnętrznym i zewnętrznym w związku z wdrożonym i utrzymywanym Systemem Zarządzania Jakością zgodnym z wymogami normy ISO 9001 połączonego z Systemem Kontroli Zarządczej.

(akta kontroli str. 244-245)

2.4. Na próbie 20 spraw<sup>38</sup> ustalono, że odsetki za zwłokę były obliczane wg aktualnej stawki określonej dla zaległości podatkowych, a sposób ich ujęcia w ewidencji księgowej był prawidłowy. Odsetki były księgowane w momencie ich zapłaty, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

Ponadto ustalono, że spośród 20 zaległych kar, w 11 przypadkach kwotę odsetek za zwłokę naliczono w prawidłowej wysokości i za prawidłowo ustaloną liczbę dni zwłoki. W pozostałych 9 sprawach do naliczenia odsetek za zwłokę w zapłacie kary przyjęto nieprawidłowo ustalony termin płatności, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 830-1129)

2.5. W okresie objętym kontrolą w związku z brakiem zapłaty kar pieniężnych pomimo wysłania upomnień opisanych w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego, w Inspektoracie wystawiono 254 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 3 546,8 tys. zł, z tego 91 tytułów na łączną kwotę 1 717,5 tys. zł dotyczyło kar, których termin płatności przypadał po 31 grudnia 2017 r. Spośród tych tytułów 113 (44,5 % wszystkich tytułów) zostało wystawionych w terminie nieprzekraczającym 90 dni od terminu płatności kary, pozostałe 141 tytułów (55,5 %) wystawiono w terminie od 91

<sup>36</sup> Próbę dobrano w sposób celowy wg najwyższych kwot kar, które nie zostały zapłacone w terminie a upomnienie wystawiono po upływie 70 dni od terminu zapłaty. Łączna kwota kar w sprawach objętych badaniem wyniosła 30 tys. zł i stanowiła 0,3 % kar objętych upomnieniami.

<sup>37</sup> Dotyczyło to kar w łącznej kwocie 27 tys. zł.

<sup>38</sup> Badaniem objęto decyzje wybrane w sposób celowy – po pięć pierwszych decyzji wydanych w poszczególnych latach objętych kontrolą.

do 1 640 dni po upływie tego terminu. Wszystkie tytuły wykonawcze sporządzono po uprzednim wystawieniu upomnienia do zapłaty zaległości z tytułu kary.

Na próbie 10 spraw<sup>39</sup>, w których tytuł wykonawczy wystawiono po upływie 90 dni od terminu płatności kary ustalono, że we wszystkich przypadkach termin wystawienia tytułu wynikał z uzasadnionych okoliczności dotyczących wskazanych w nim zaległości. Były to przyczyny związane m.in. z tym, że zgodnie z przepisami<sup>40</sup> wykonanie kary pieniężnej było zawieszane do czasu uprawomocnienia się decyzji wymierzającej tę karę i wystawienie tytułu możliwe było dopiero po prawomocnym orzeczeniu sądu w przedmiotowej sprawie. W innym przypadku ogłoszono rozpoczęcie likwidacji spółki, na którą nałożona była kara, wystąpiły trudności w doręczeniu upomnienia, a tytuły wykonawcze zostały wystawione dopiero 29 sierpnia 2019 r. po postanowieniu sądu z 1 lipca 2019 r. w sprawie powołania kuratora dla zwołania zgromadzenia wspólników spółki.

Wystawione tytuły wykonawcze zostały przekazane do organów egzekucyjnych bez zbędnych opóźnień, w większości drogą elektroniczną. Wysyłki w formie papierowej realizowano w terminie do 7 dni od wystawienia tytułu. Wśród 10 spraw, w dwóch przypadkach tytuł wykonawczy był skuteczny i organ egzekucyjny przekazał do WIOŚ część należności z tytułu zaległych kar w łącznej kwocie 8,5 tys. zł w terminach odpowiednio 15 i 96 dni od wystawienia tytułu. W pozostałych sprawach, do 30 czerwca 2021 r. środki z tytułu zaległych kar nie zostały wyegzekwowane.

(akta kontroli str. 1130-1168)

2.6. Zaległości z tytułu kar nałożonych do 31 grudnia 2017 r. wyniosły odpowiednio: 1 956,8 tys. zł w 2018 r., 1 832,9 tys. zł w 2019 r., 1 682,5 tys. zł w 2020 r. i 1 644,0 tys. zł w I połowie 2021 r., w tym kwoty nieobjęte tytułami egzekucyjnymi wyniosły odpowiednio: 40,5 tys. zł, 10 tys. zł, 10 tys. zł i 0 zł.

Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. kwota zaległych kar administracyjnych, które nie były objęte tytułami wykonawczymi wynosiła 1 880,8 tys. zł<sup>41</sup> (co stanowiło 22,2% wszystkich zaległych kar) i dotyczyła pięciu zobowiązanych. Terminy zapłaty tych zaległości upływały w roku 2019 (kary w kwocie 143,1 tys. zł), 2020 (737,7 tys. zł) lub 2021 (1 mln zł). We wszystkich ww. sprawach w Inspektoracie podjęto czynności zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego. W stosunku do najwyższej kary (w kwocie 1 mln zł z terminem płatności 1 stycznia 2021 r.) Główny Inspektor wydał 14 maja 2021 r. postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania, a następnie z datą 8 czerwca 2021 r. w WIOŚ wystawiono upomnienie. Termin złożenia skargi na powyższe postanowienie upłynął 23 czerwca i 18 sierpnia 2021 r. został wystawiony tytuł wykonawczy. Natomiast w przypadku kary w kwocie 737,7 tys. zł (z terminem zapłaty 18 lutego 2020 r.) zobowiązany złożył skargę kasacyjną na postanowienie GIOŚ z 31 marca 2020 r. o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania i na 30 czerwca 2021 r. nie było jeszcze prawomocnego orzeczenia sądu. W odniesieniu do kar w łącznej kwocie 80 tys. zł wymierzonych likwidowanej spółce (opisanej w punkcie 2.5. wystąpienia pokontrolnego) wystawione w WIOŚ tytuły egzekucyjne nie zostały przyjęte przez organ egzekucyjny, który wskazał na brak możliwości prowadzenia egzekucji z powodu braku zarządu uprawnionego do reprezentacji spółki. Niezakończone

<sup>39</sup> Próbę dobrano w sposób celowy wg najwyższych kwot kar, które nie zostały zapłacone w terminie a tytuł wykonawczy wystawiono po upływie 90 dni od terminu zapłaty. Łączna kwota zaległości w sprawach objętych badaniem wyniosła 392,8 tys. zł i stanowiła 11,1 % kar objętych tytułami.

<sup>40</sup> Art. 35 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792).

<sup>41</sup> Dotyczyło to kar nałożonych po 31 grudnia 2017 r.

postępowanie<sup>42</sup> w sprawie udzielenia ulgi w formie odroczenia terminu zapłaty kary spowodowało, że zaległości w łącznej kwocie 58,5 tys. zł, dla których termin zapłaty upłynął 23 grudnia 2019 r. nie zostały objęte tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 1169-1170)

2.7. W okresie od marca 2020 r. do maja 2021 r. dwóch pracowników Inspektoratu zajmujących się dochodzeniem należności z tytułu kar administracyjnych wykonywało pracę w trybie zdalnym. Łączna liczba dni wykonywania przez nich pracy zdalnej wyniosła w 2020 r. 41, a w 2021 r. – 27. Możliwość kierowania pracowników na pracę zdalną wprowadzono zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora<sup>43</sup>, w którym określono, że pracownik, któremu pracodawca polecił pracę zdalną jest zobowiązany do świadczenia pracy poza siedzibą urzędu, w szczególności poprzez realizację zadań, które nie wymagają bezpośredniej obecności w siedzibie urzędu (m.in. praca z dokumentacją, samokształcenie). Zgodnie z zarządzeniem naczelnik / kierownik komórki organizacyjnej ustala zakres i charakter wykonywanej pracy zdalnej oraz sposób jej wykonania i metody kontaktu.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia wynikało, że w ramach przygotowania do pracy zdalnej pracownicy Inspektoratu zostali przeszkoleni a systemy informatyczne zostały skonfigurowane przez pracowników Wydziału Informatycznego. W przypadku sporadycznych trudności technicznych lub komunikacyjnych były one na bieżąco rozwiązywane.

(akta kontroli str. 1173-1180)

2.8. W sprawie wprowadzonych mechanizmów nadzoru nad pracą zdalną zapewniających terminową realizację zadań w zakresie administracyjnych kar pieniężnych Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia wyjaśniła, że pracodawca na poleceniu pracy zdalnej określał, że sposób nadzoru oraz przekazywania wyników pracy ustalony jest z bezpośrednim przełożonym. Wskazała, że pracownik miał obowiązek we wszystkich sprawach związanych z merytorycznym wykonywaniem obowiązków służbowych kontaktować się elektronicznie lub telefonicznie z bezpośrednim przełożonym. Zdaniem Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia efektywność realizacji zadań wykonywanych w trybie pracy zdalnej była porównywalna z efektywnością pracy stacjonarnej.

(akta kontroli str. 1173-1180)

2.9. Na próbie 10 spraw<sup>44</sup>, w których wystąpiło zdarzenie skutkujące koniecznością przekazania organowi egzekucyjnemu informacji wpływających na przebieg egzekucji ustalono, że WIOŚ prawidłowo i rzetelnie realizował obowiązek współpracy wynikający z art. 7a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W badanych sprawach źródło informacji wpływających na przebieg egzekucji stanowiły wyciągi bankowe potwierdzające zapłatę kar przez dłużników (na ich podstawie kierowano do organu egzekucyjnego pisma w sprawie zmiany wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym) lub akta postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie kar (pisma w sprawie zawieszenia

---

<sup>42</sup> W WIOŚ wydano 7 kwietnia 2020 r. decyzję o odroczeniu terminu zapłaty kary do 31 grudnia 2020 r., następnie zobowiązany wnioskował 17 grudnia 2020 r. o odroczenie terminu do 31 grudnia 2021 r. Po wydaniu w WIOŚ decyzji odmownej (26 lutego 2021 r.) zobowiązany złożył odwołanie do GIOŚ. Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. odwołanie nie zostało rozpatrzone.

<sup>43</sup> Zarządzenie nr 11/2020 z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie podjęcia działań w związku z koniecznością przeciwdziałania rozprzestrzeniania się COVID-19 wśród pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu, zmienione zarządzeniem nr 16/2020 z 21 maja 2020 r.

<sup>44</sup> Próbę dobrano w sposób celowy – na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów dotyczących innych badanych w ramach niniejszej kontroli obszarów.

prowadzonych przez organy egzekucyjne postępowań). Informacje zostały przekazane organom egzekucyjnym w terminie do 7 dni od ich uzyskania.

(akta kontroli str. 1181, 1182)

2.10. W okresie objętym kontrolą w dwóch sprawach zobowiązani wnieśli do WIOŚ za pośrednictwem organów egzekucyjnych zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej, o którym mowa w art. 33 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą zarzutu było nieistnienie obowiązku zapłaty (w jednej sprawie) i brak wymagalności obowiązku zapłaty w związku z rozłożeniem na raty spłaty należności pieniężnej (w drugiej sprawie). W wyniku prawidłowo przeprowadzonych postępowań wydano postanowienia o uznaniu zarzutów za nieuzasadnione, a zobowiązani nie skorzystali z przysługującego im prawa do wniesienia do Głównego Inspektora zażalenia na te postanowienia.

(akta kontroli str. 1183-1197)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>45</sup> nałożono na ośmiu<sup>46</sup> kontrolowanych kary pieniężne w łącznej kwocie 35 tys. zł, a w decyzjach wymierzających te kary określono, że należy je wpłacić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W przypadku każdej z ośmiu kar ustalony w ewidencji Inspektoratu termin zapłaty był krótszy o jeden dzień niż wynikało to z decyzji, nakładających te kary. Sposób ustalenia terminu zapłaty kary był niezgodny z przepisem art. 201 ust. 1 ustawy o odpadach, w związku z przepisami art. 57 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przywołanymi przepisami administracyjną karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna oraz, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło przy czym upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Konsekwencją nieprawidłowego ustalenia terminu płatności kary było naliczanie i pobieranie odsetek z tytułu nieterminowej wpłaty obliczonych za liczbę dni zawyżoną o jeden dzień. Z uwagi na kwoty przedmiotowych kar objętych badaniem (od 2 do 10 tys. zł) nieprawidłowość nie skutkowała istotnym zawyżeniem kwot pobranych od dłużników odsetek za zwłokę.<sup>47</sup>

Naczelnik Wydziału Finansów Główny Księgowy wyjaśniła, że termin płatności ww. kar liczony był od dnia ostateczności decyzji wymierzającej karę pieniężną (włącznie z tym dniem) do upływu ostatniego dnia z wyznaczonej liczby dni. Wskazała również m.in., że „zdarzenia prawne” są to okoliczności, z którymi normy prawne wiążą skutki prawne w postaci powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego, a stosunki prawne nie pojawiają się, nie przekształcają i nie ustają w sposób dowolny, automatyczny, jest to uzależnione od wystąpienia w rzeczywistości takich zdarzeń, okoliczności, stanów, które wg obowiązujących norm prawnych są zdarzeniami prawnymi. Wobec powyższego dzień, od którego decyzja staje się ostateczna nie jest zdarzeniem prawnym i dzień ten wlicza się do biegu terminu płatności.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tej argumentacji. Zdarzeniem w sensie prawnym jest każde zdarzenie, które wywołuje skutki prawne. Niewątpliwie zaś

<sup>45</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

<sup>46</sup> W punkcie 2.4 wystąpienia pokontrolnego wskazano na dziewięć spraw, jednak jedna z tych decyzji nie została wydana na podstawie ustawy o odpadach i nie ma do niej zastosowania art. 201 tej ustawy.

<sup>47</sup> Np. dla kary w wysokości 10 tys. zł odsetki za zwłokę obliczone wg stawki 8% wynosiły za jeden dzień około 2 zł.

upływ terminu, z którym decyzja staje się ostateczna powoduje skutki w sferze praw i obowiązków zarówno strony postępowania, jak i samego organu wydającego decyzję (m.in. ustaje prawo do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji<sup>48</sup>, aktualizuje się prawo do wznowienia postępowania<sup>49</sup>, związek z ostatecznością decyzji ma uprawnienie organu do zmiany lub uchylecia decyzji<sup>50</sup>, wreszcie zaś, dla strony aktualizuje się obowiązek określonego zachowania się, zaś dla organu – uprawnienie do dochodzenia wykonania obowiązku oraz ew. obowiązki związane z formalnym dochodzeniem wykonania określonego w decyzji zachowania).

(akta kontroli str. 830-1008)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce działania dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego podejmowane były prawidłowo i w większości przypadków były skuteczne, natomiast działania informacyjne prowadzone były sporadycznie. 84,4% wszystkich upomnień zostało wystawionych w terminie nieprzekraczającym 70 dni od terminu płatności kary, a w przypadku pozostałych, przekroczenie tego terminu uzasadnione było przyczynami niezależnymi od WIOŚ. Tytuły wykonawcze były przekazywane niezwłocznie do organów egzekucyjnych. 44,5% wszystkich tytułów zostało wystawionych w terminie nieprzekraczającym 90 dni od terminu płatności kary, a w pozostałych przypadkach wystąpiły okoliczności uzasadniające wystawienie tytułów w terminie późniejszym. Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. kwota zaległych kar, które nie były objęte tytułami wykonawczymi wynosiła 1 880,8 tys. zł, co stanowiło 22,2% wszystkich zaległych kar.

Skierowanie pracowników do pracy w trybie zdalnym nie miało negatywnego wpływu na terminową realizację zadań w zakresie obsługi kar pieniężnych. Prawidłowo realizowany był obowiązek współpracy z organami egzekucyjnymi. Postępowania w związku z wniesionymi zarzutami w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzono zgodnie z przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ustalania terminu płatności kar pieniężnych.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Ujmowanie odroczonej kary pieniężnej, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego, na koncie 221, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
2. Ustalanie terminów płatności kar pieniężnych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami w ten sposób, że do ustalonego 14-dniowego terminu zapłaty kary nie należy wliczać dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.
3. Bieżące analizowanie zaległych należności z tytułu kar administracyjnych pod kątem ich przedawnienia, a następnie odpisywanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych należności w okresach sprawozdawczych, w których miały miejsce takie zdarzenia.

<sup>48</sup> art. 16 § 1 kpa

<sup>49</sup> art. 145 § 1 kpa

<sup>50</sup> art. 154 i nast. kpa

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Poznań, 30 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy  
Renata Robińska  
Doradca techniczny

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektora

.....  
podpis

.....  
podpis

Aneta Kalinowska  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
podpis