



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.023.02.2021

Pan
Marek Stodolny
Państwowy Powiatowy Inspektor
Sanitarny w Kaliszu
Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno-
Epidemiologicznej
w Kaliszu
ul. Tadeusza Kościuszki 6
62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Kaliszu, ul. Tadeusza Kościuszki 6, 62-800 Kalisz (dalej: Sanepid)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Stodolny Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kaliszu, będący jednocześnie Dyrektorem Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kaliszu (dalej: Dyrektor lub Powiatowy Inspektor), od 1 maja 2020 r. Poprzednio od 17 listopada 2015 r. obowiązki Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kaliszu i Dyrektora Sanepidu pełniła Anna Napierała
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/114/2021 z 28 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1- 8, 16)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Sanepid podejmował działania w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu kar administracyjnych, nie były one jednak w pełni prawidłowe i skuteczne.

Zadania dotyczące obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane komórkom organizacyjnym i pracownikom kontrolowanej jednostki w uregulowaniach wewnętrznych. Regulacje te nie określały jednak terminów ich wykonania oraz rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych, co mogło mieć wpływ na stwierdzone nieprawidłowości. W kontrolowanych latach Powiatowy Inspektor nałożył 14 kar administracyjnych na łączną kwotę 160 tys. zł. Odwołania strony złożyły od pięciu kar, zaś w stosunku do dwóch z nich wpłynęły wnioski o wstrzymanie ich wykonania. Zarówno przedmiotowe odwołania, jak i wnioski, do organu II instancji zostały przesłane w ustawowym siedmiodniowym terminie. Należności Sanepidu z tytułu sześciu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 105 tys. zł nie zostały ujęte w księgach rachunkowych niezwłocznie po wydaniu decyzji nakładających te kary, tylko dopiero po ich uprawomocnieniu, a siedmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 50 tys. zł, nie ujęto w księgach w ogóle. Taki sposób postępowania był niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości³ oraz rozporządzenia w sprawie planu kont dla budżetu⁴. Z kolei, ujęte w księgach rachunkowych Sanepidu należności z tytułu kar administracyjnych wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i na 30 czerwca 2021 r. były zawyżone o należności w kwocie 480 tys. zł, których nie odpisano z ewidencji księgowej, pomimo ich przedawnienia w 2020 r. Zaniechanie odpisu tych należności zniekształciło obraz stanu należności jednostki prezentowany w sprawozdaniach budżetowych RB-27 i RB-N za 2020 r. i I półrocze 2021 r. Nierzetelnie zaprezentowane zostały w sprawozdaniu MZ-45 za 2020 r., dane dotyczące ilości i kwot kar administracyjnych nałożonych przez Sanepid, bowiem nie wykazano w nim 10 kar na kwotę ogółem 50 tys. zł. W trzech decyzjach nakładających kary administracyjne, nieprawidłowo zostały ustalone terminy zapłaty kar. Z naruszeniem polityki rachunkowości jednostki i obowiązujących przepisów, dokonano w księgach rachunkowych odpisu przychodów z tytułu kary administracyjnej (5 tys. zł), przypisanych w tym samym roku obrotowym, poprzez zwiększenie kosztów operacyjnych, zamiast poprzez umniejszenie przychodów z tytułu dochodów budżetowych. Ponadto z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości odpisu tej kary dokonano w innym okresie sprawozdawczym, niż miało miejsce wydanie decyzji umarzającej tą karę.

Sanepid z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ i rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶ nie wysyłał upomnień do zobowiązanych do zapłaty kar

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

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217); dalej: ustawa o rachunkowości.

⁴ Rozporządzenie Ministra 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 poz. 342), dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu.

⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2020 r., poz. 1427 ze zm.), dalej ustawa o postępowaniu egzekucyjnym.

⁶ Tj. rozporządzenie Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 poz. 1483), a następnie rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz. U. poz. 1294) oraz Ministra Finansów,

administracyjnych natychmiast wymagalnych, a tytuły wykonawcze kierował do egzekucji, pomimo zaniechania wysłania upomnień. Przypisane w księgach rachunkowych należności z tytułu nałożonych kar administracyjnych zostały objęte tytułami wykonawczymi, przekazanymi niezwłocznie do egzekucji. Pomimo obowiązku wynikającego z przepisów KPA⁷ i przepisów ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych⁸, Sanepid nie naliczał odsetek od zaległych należności z tytułu kar. Skutkowało to zaniżeniem o 23 700,9 zł należności⁹ Sanepidu z tytułu odsetek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym¹¹ Sanepidu ustalono, że:

- do wspólnych zadań komórek organizacyjnych należy w szczególności, m.in. prowadzenie postępowania administracyjnego i egzekucyjnego;
- do zadań Sekcji Ekonomicznej należy m.in.: ewidencja i rozliczanie dochodów budżetowych; terminowe wysyłanie upomnień w ramach windykacji należności; wystawianie tytułów wykonawczych; opracowywanie dokumentów umorzeniowych, względnie odroczeń lub rozłożenia na raty spłaty należności;
- do zadań stanowiska pracy radcy prawnego egzekucji należy m.in.: nadzór prawny nad egzekucją należności Sanepidu; występowanie o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniom sądowym; sporządzanie wniosków o wszczęcie postępowań egzekucyjnych;
- decyzje administracyjne i postanowienia przygotowane w Oddziale Nadzoru Sanepidu podpisuje Powiatowy Inspektor.

(akta kontroli, str. 9, 19, 27, 31, 34)

Obszar działalności Sanepidu związany z obsługą administracyjnych kar pieniężnych w latach 2018-2021 (I półrocze) nie był objęty kontrolą zarządczą. W latach 2018-2020 odpowiednio: dziewięć, osiem i trzy Sekcje objęte były kontrolą zarządczą w zakresie zgodności postępowania pracowników z KPA podczas wykonywania czynności kontrolnych. Jedną z tych Sekcji (w 2018 r. i 2019 r.), objętych kontrolą w przytoczonym zakresie, była Sekcja Ekonomiczna; w kontroli tej nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 75-87)

1.2. W Instrukcji obiegu i kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych Sanepidu¹² postanowiono, że m.in.: operacje finansowe, gospodarcze i inne znaczące zdarzenia należy rejestrować w wymagalnych terminach i prawidłowo klasyfikować; do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym;

Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083), dalej: rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej: KPA.

⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845, ze zm.), dalej: ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń.

⁹ Wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

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 Wprowadzonym Zarządzeniem nr 10/20 Dyrektora Sanepidu z dnia 2 września 2020 r.

¹² Wprowadzonej Zarządzeniem nr 9/2016 p.o. Dyrektora Sanepidu z dnia 3 października 2016 r., dalej: Instrukcja obiegu dokumentów.

dokumenty winny być zaksięgowane nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca po miesiącu, którego dotyczą; sporządzone postanowienia decyzji nadzorowych przekazywane są do Sekcji Ekonomicznej niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji; za nadzór i monitorowanie terminowych zapłat za należności budżetowe odpowiada pracownik Sekcji Ekonomicznej, któremu zostały powierzone te obowiązki; w przypadku zwłoki w zapłacie należności administracyjnej Sekcja Ekonomiczna wysyła do dłużnika upomnienie; brak reakcji na upomnienie ze strony dłużnika stanowi podstawę do wszczęcia postępowania administracyjno-egzekucyjnego – wystawiane są tytuły wykonawcze i przekazywane do egzekucji zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli, str. 42, 45, 47, 57)

Powiatowy Inspektor, w wyjaśnieniach podał m.in., że w Instrukcji obiegu dokumentów nie zostały zapisane terminy wystawiania upomnień w przypadku zwłoki w zapłacie należności administracyjnych, bowiem przepisy kolejno wydawanych przez Ministra Finansów rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych nie nakładają konkretnych terminów do wystawiania upomnień. Ustawodawca wskazał jedynie, że upomnienie ma być wystawione niezwłocznie. Ponadto podał, że trudno jest ustalić jeden konkretny termin wystawiania upomnień z uwagi na różny status dłużników, ich indywidualne sytuacje i wiarygodność w regulowaniu zobowiązań. W sprawie wystawiania tytułów wykonawczych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że są one bezzwłocznie wystawiane i przekazywane do właściwych miejscowo urzędów skarbowych, po uprawomocnieniu się decyzji, bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

(akta kontroli str. 149)

Osobami odpowiedzialnymi¹³ za nadzór nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi byli kierownicy odpowiednio sekcji: Higieny Żywności i Żywności, Higieny Dzieci i Młodzieży, Higieny Komunalnej, Higieny Pracy oraz Kierownik Oddziału Nadzoru.

(akta kontroli str. 71)

Do obowiązków¹⁴ zastępcy głównego księgowego Sanepidu należały m.in.: windykacja należności z tytułu dochodów budżetowych – wypisywanie upomnień, umorzeń, tytułów egzekucyjnych do urzędu skarbowego; przygotowanie dokumentów kierowanych do sądu; sporządzanie analiz dotyczących windykacji.

(akta kontroli str. 78-79)

W Sanepidzie nie zostały określone rozwiązania organizacyjne dotyczące podejmowania pierwszych działań (informacyjnych)¹⁵, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 42-58, 147, 149)

1.3. W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor wydał ogółem 14 decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne natychmiast wykonalne z mocy nw. ustaw na łączną kwotę 160 tys. zł, z tego w 2018 r. została nałożona jedna kara na kwotę 80 tys. zł; w 2020 r. nałożono 10 kar na łączną kwotę 50 tys. zł (po 5 tys. zł każda), a w 2021 r., do 30 czerwca, nałożono trzy kary na kwotę ogółem 30 tys. zł

¹³ Obowiązki powierzone w kartach stanowiska pracy danego kierownika.

¹⁴ Powierzonych w karcie stanowiska pracy zastępcy głównego księgowego.

¹⁵ O których mowa w z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 poz. 1483), a następnie w przepisach § 2 rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych Ministra Finansów 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), dalej: rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

(po 10 tys. zł każda). W 2019 r. nie nałożono żadnej kary. Spośród 10 kar na kwotę ogółem 50 tys. zł (nałożonych w 2020 r), dwie na kwotę ogółem 10 tys. zł zostały uchylone, a trzy na kwotę ogółem 15 tys. zł umorzono. Żadna z nałożonych kar w okresie objętym kontrolą nie została zapłacona dobrowolnie przez zobowiązanych oraz nie uzyskano żadnych środków w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 91, 100-104, 151-167)

W 2018 r. jedna kara pieniężna (80 tys. zł) została nałożona na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁶ (wprowadzenie do obrotu środków zastępczych). Pozostałe 13 kar na łączną kwotę 80 tys. zł zostało nałożonych na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń (naruszenie zasad kwarantanny; naruszenie ograniczenia prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach; nieprzestrzeganie zakazu prowadzenia działalności w czasie pandemii). W latach 2020-2021 (do 30 czerwca) nie nałożono kar na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID¹⁷.

(akta kontroli str. 91, 100-104)

W sprawozdaniu MZ-45 o działalności kontrolno-represyjnej oraz w zakresie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego¹⁸ za 2018 r. i 2019 r. Sanepid wykazał prawidłowe dane o nałożonych karach pieniężnych i kwotach tych kar. W przedmiotowym sprawozdaniu za 2020 r. takie dane nie zostały wykazane. Ustalenia w tym zakresie zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 185-193)

1.4. Zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości¹⁹ konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”²⁰ przeznaczone było do ewidencji należności jednostki budżetowej z tytułu dochodów budżetowych. Na str. Wn konta 221 ujmowane były m.in. ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych, a na str. Ma tego konta ujmowane były m.in. wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat z tytułu tych dochodów. Przychody z tytułu przypisanych jako należności dochodów budżetowych, zgodnie z zasadami rachunkowości Sanepidu, ujmowane były na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”²¹.

(akta kontroli, str. 121, 133, 141-142)

Badaniami NIK objęto 10²² administracyjnych kar pieniężnych na kwotę ogółem 140 tys. zł, podlegających rygorowi natychmiastowego wykonania. Na kontach 221 i 720 zaewidencjonowane zostały trzy z tych kar, z tego jedna na kwotę 80 tys. zł i dwie na kwotę po 5 tys. zł każda. Przypisu należności z tytułu dwóch z tych kar (na kwotę 85 tys. zł) dokonano w następnym miesiącu po miesiącu, w którym kara została nałożona, a jedna z tych kar (5 tys. zł) została przypisana w miesiącu, w którym karę nałożono. Kary te ujęto na kontach 221 i 720 w miesiącach uprawomocnienia się decyzji nakładających te kary. Jedna z przypisanych kar (5 tys. zł), decyzją

¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r., poz. 783, ze zm.), dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

¹⁷ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), dalej: ustawa o zwalczaniu COVID.

¹⁸ Dalej: sprawozdanie MZ-45.

¹⁹ Ustalonymi w Zarządzeniu nr 10/2018 Dyrektora Sanepidu z 21.11.2018 r., obowiązującym od 1.01.2018 r., dalej: zasady rachunkowości Sanepidu.

²⁰ Dalej: konto 221.

²¹ Dalej: konto 720

²² Kary o najwyższych wartościach nałożone w kontrolowanym okresie; badanie zapisów na koncie 221 wg stanu na dzień 5 lipca 2021 r.

Powiatowego Inspektora została umorzona i odpisano ją z ksiąg rachunkowych Sanepidu²³. Pozostałe dwie kary (na kwotę ogółem 85 tys. zł) do 30 czerwca 2021 r. nie zostały zapłacone.

(akta kontroli str. 151-159, 201, 204-204B)

Wśród siedmiu badanych kar, nieprzypisanych na koncie 221:

- od dwóch (po 5 tys. zł każda) nałożonych decyzjami wydanymi 27 kwietnia 2020 r. strony złożyły odwołanie i Powiatowy Inspektor (organ I instancji) uchylił je w miesiącu następnym po miesiącu wydania decyzji – w dniu 6 maja 2020 r.;
- od trzech (po 10 tys. zł każda) nałożonych decyzjami wydanymi w maju 2021 r.: 14 (jedna) i 21 (dwie) strony złożyły odwołanie, które przekazano do rozpatrzenia organowi II instancji; sprawy te do 30 czerwca 2021 r. nie zostały rozpatrzone;
- od dwóch (po 5 tys. zł) nałożonych decyzjami wydanymi w 2020 r.: 28 kwietnia i 28 maja (jedna) strony złożyły odwołanie; organ II instancji uchylił te decyzje i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia; organ I instancji umorzył postępowanie w sprawie wymierzenia tych kar odpowiednio: 22 października 2020 r. i 21 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 151-154)

Należności z tytułu pozostałych czterech kar po 5 tys. zł każda (spośród wszystkich 14 kar, o których mowa w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) zostały przypisane na koncie 221 w miesiącu następnym po miesiącu wydania decyzji nakładającej karę. W przypadku trzech z nich, przypisu należności dokonano w miesiącu uprawomocnienia się decyzji, którymi te kary zostały nałożone. Żadna z tych czterech kar (ogółem 20 tys. zł) nie została zapłacona do 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 160-168, 372-385)

Nieprzypisanie na koncie 221 należności Sanepidu z tytułu sześciu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 105 tys. zł w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary oraz nieujęcie na tym koncie w ogóle siedmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 50 tys. zł było niezgodne z przepisami ustawy o rachunkowości, rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont dla budżetu oraz istotą natychmiastowej wykonalności tych kar, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 151-155, 168, 388)

Dziewięć kontrolowanych decyzji zostało wydanych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń. W sześciu z nich podano, że kara podlega zapłacie w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, a w trzech, że kara podlega zapłacie w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji. Terminy zapłaty kar ustalone w trzech²⁴ z tych decyzji były niezgodne z terminem zapłaty kar określonym w przepisach ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 151-154, 173-184)

1.5. W kontrolowanym okresie strony odwołały się od ośmiu decyzji nakładających kary pieniężne i złożyły dwa wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania dwóch decyzji. Żadna ze stron 14 decyzji nakładających kary pieniężne nie złożyła wniosku o stwierdzenie nieważności wydanych decyzji oraz nie wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 92-95)

²³ Ustalenia w tym zakresie opisano w pkt 1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Dotyczyło to decyzji nakładających kary po 10 tys. zł każda, od których strony wniosły odwołanie do organu II instancji i do 30.06.2021 r. odwołanie te nie zostały rozpatrzone.

W 2020 r. strony złożyły odwołanie od pięciu decyzji, opiewających na 25 tys. zł (po 5 tys. zł każda). Organ II instancji uchylił w całości dwie z nich, a trzy z tych odwołań zostały rozpatrzone przez organ I instancji w ten sposób, że dwie kary uchylił, a jedną umorzył.

(akta kontroli str. 92-95, 170)

W 2021 r. strony odwołały się od trzech decyzji opiewających na 30 tys. zł (po 10 tys. zł każda). Organ II instancji sprawę jednej z tych decyzji przekazał²⁵ do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Pozostałe dwa odwołania do 30 czerwca 2021 r. nie zostały rozpatrzone.

(akta kontroli str. 93, 169, 171)

W 2021 r. strony złożyły wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania dwóch decyzji (po 10 tys. zł każda). Na skutek jednego z wniosków, organ II instancji wydał postanowienie o odmowie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji. Sprawa drugiego z wniosków, do 30 czerwca 2021 r., nie została rozpatrzona.

(akta kontroli str. 95, 169, 171)

1.6. Wniesione przez strony ww. odwołania od pięciu decyzji Sanepid przekazał organowi II instancji po upływie odpowiednio dwóch²⁶, czterech, pięciu i siedmiu dni od ich wpływu. Złożone przez strony wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania dwóch decyzji Sanepid przekazał organowi II instancji po upływie dwóch dni od ich wpływu.

(akta kontroli str. 169-172)

1.7. Powiatowy Inspektor podał w wyjaśnieniach, że w celu niedopuszczenia do przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych, tytuły wykonawcze są wystawiane bezzwłocznie. Następnie są one monitorowane poprzez wysyłanie zapytań do urzędów skarbowych o działania podejmowane względem dłużników.

(akta kontroli str. 149)

Liczba i kwota kar administracyjnych zaległych, które powinny być wykonane w latach 2013-2017 kształtowała się następująco: cztery kary na kwotę ogółem 320 tys. zł (2013 r.); jedna kara na kwotę 220 tys. zł (2014 r.); sześć kar na kwotę ogółem 940 tys. zł (2015 r.) i sześć kar na kwotę ogółem 280 tys. zł (2016 r.). W 2017 r. takich kar nie było.

(akta kontroli, str. 96)

Spośród ww. kar administracyjnych, dwie na łączną kwotę 480 tys. zł dot. jednego dłużnika, przedawniły się w 2020 r. na podstawie art. 70 § 1²⁷ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁸. Terminem zapłaty tych kar był 17 marca 2015 r., a decyzje nakładające kary uprawomocniły się 3 lipca 2015 r. Sanepid działania egzekucyjne podjął 5 października 2015 r., wystawiając dwa tytuły wykonawcze (jeden na 200 tys. zł, drugi na 280 tys. zł). Postanowieniem z 16 października 2015 r. sąd rejonowy umorzył postępowanie o wyznaczenie organu do łącznego prowadzenie egzekucji. W uzasadnieniu do postanowienia sąd wskazał, że pismem z dnia 12 października 2015 r. komornik sądowy poinformował, że postępowanie prowadzone przeciwko dłużnikowi zostało umorzone wobec bezskuteczności egzekucji, a dokonane zajęcia uchylone. Ponadto jak wynika z uzasadnienia przeciwko dłużnikowi prowadzone była egzekucja sądowa i administracyjna do rachunku bankowego.

²⁵ Wpływ sprawy do Sanepidu od organu II instancji – 15.07.2021 r.

²⁶ Dot. dwóch odwołań.

²⁷ W świetle tego przepisu zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

²⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1325, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

(akta kontroli str. 105-120, 228)

Dyrektor w wyjaśnieniach w sprawie przedawnienia dwóch ww. kar pieniężnych podał, że z informacji środowiskowej wiadomo było, iż zobowiązana pochodzi z nizin społecznych, a rodzina ma przeszłość kryminalną. Dłużniczka, z chwilą zajęć komorniczych natychmiast porzuciła podjętą pracę. Do założenia działalności gospodarczej wykorzystana była jako osoba podstawiona - tzw. „Słup”. W związku z tym, wierzyciel nie podejmował działań celem ustalenia jej sytuacji majątkowej. Dodał, że pracownicy Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej nie mają dostępu do sprawdzenia wiarygodności np. danych adresowych, nr telefonu oraz sytuacji majątkowej dłużnika. W każdym z tych przypadków trzeba występować do innych właściwych organów o uzyskanie informacji. W sytuacji kiedy podstawiane są osoby fikcyjne w celu uniknięcia odpowiedzialności i kar administracyjnych, dalsze podejmowanie prób sprawdzenia majątku dłużnika i ponowne skierowanie tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego, gdzie prawdopodobieństwo ściągnięcia należności jest bliskie zeru, naraża jednostkę i budżet państwa tylko na dodatkowe wysokie koszty zwłaszcza przy tak wysokich karach administracyjnych. W 2018 r., z tytułu umorzenia przez urzędy skarbowe trzech tytułów wykonawczych, dotyczących kar administracyjnych (łącznie na kwotę 210 tys. zł), jednostka zapłaciła ok. 14 tys. zł kosztów egzekucyjnych. Dlatego dalsze generowanie dodatkowych kosztów, bez prawdopodobieństwa ściągnięcia zaległości, naraża budżet na straty.

(akta kontroli str. 218, 227)

Należności z tytułu przedawnionych w 2020 r. ww. kar do dnia 30 czerwca 2021 r. nie zostały odpisane z ksiąg rachunkowych Sanepidu (z kont 221 i 290²⁹). Ustalenia w tym zakresie zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 135, 199-200, 205, 208)

Na 30 czerwca 2021 r., zaległości Sanepidu z tytułu należności zaklasyfikowanych do §0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i §0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wynosiły odpowiednio: 631,5 tys. zł i 1 240,0 tys. zł. Na każdą zaległą należność Sanepidu z tytułu kary administracyjnej został dokonany odpis aktualizacyjny (na koncie 290).

(akta kontroli str. 198-199, 267)

1.8. Jak wynika z wyjaśnień Powiatowego Inspektora, do dnia kontroli NIK, nie wpłynął do Sanepidu żaden wniosek o udzielenie ulgi w spłacie zadłużenia z tytułu administracyjnej kary pieniężnej.

(akta kontroli, str. 150)

1.9. W księgach rachunkowych Sanepidu (na koncie 221) w latach 2018-2021 do 30 czerwca zaewidencjonowane zostały trzy operacje o treści „umorzenie należności z tytułu kar administracyjnych”. Dwa z tych umorzeń³⁰, zaksięgowane 31 grudnia 2018 r. (w miesiącu wydania³¹ decyzji umarzających kary) na kontach 221 i 290, dotyczyły kar na kwotę ogółem 240 tys. zł nałożonych na dwóch dłużników w latach 2013-2016. Trzecie umorzenie, dotyczyło kary³² na kwotę

²⁹ Zgodnie z planem kont Sanepidu konto 290 „Odpisy aktualizujące należności” służy do ewidencji odpisów aktualizujących wartości należności wątpliwych; dalej konto 290.

³⁰ Przesłanką dla umorzenia tych kar z urzędu był art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305), dalej: ustawa o finansach publicznych oraz nieposiadanie żadnego majątku przez dłużnika.

³¹ Decyzje umarzające kary (nr 2U/2018 i 3U/2018) zostały wydane 28.12.2018 r.

³² Nałożonej decyzją nr 5/2020 wydaną 4.05.2020 r.

5,0 tys. zł i zostało zaksięgowane pod datą 31 grudnia 2020 r. na koncie 221 i 761³³, w związku z decyzją³⁴ Powiatowego Inspektora (organ I instancji) wydaną 30 października 2020 r., umarzającą postępowanie w sprawie nałożenia kary. Odpis należności w 2020 r. z tytułu umorzonej kary w kwocie 5,0 tys. zł został zaksięgowany w niewłaściwym okresie sprawozdawczym i nie zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu i zasadami rachunkowości Sanepidu, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 137, 154, 200-213)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że umorzenie w 2018 r. dwóch kar administracyjnych na kwotę 240 tys. zł nie skutkowało na wynik finansowy za 2018 r., ponieważ odpisy aktualizujące te decyzje były dokonane w latach wcześniejszych (2015-2017).

(akta kontroli str. 388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

(akta kontroli str. 42-58, 147, 149)

Dyrektor Sanepidu w swoich wyjaśnieniach nie odniósł się do sprawy nieokreślenia rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych.

(akta kontroli str. 149)

2) Sprawozdanie MZ-45 za 2020 r. zostało sporządzone nierzetelnie, bowiem nie ujęto w nim danych o liczbie nałożonych kar pieniężnych (10 kar) oraz o kwocie tych kar (50 tys. zł).

(akta kontroli str. 91, 191-193)

Dyrektor Sanepidu w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał, że decyzje w przedmiocie nałożenia pieniężnych kar administracyjnych w 2020 r. wydawane były w ramach dodatkowych zadań dot. COVID-19 przez sekcję, która w normalnym trybie takich decyzji nie wydaje. Pracownik Sekcji Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego nie wykazał ich w sprawozdaniu rocznym.

(akta kontroli str. 196)

3) W wydanych w 2021 r. trzech decyzjach, nakładających kary pieniężne (po 10 tys. zł każda), wskazany termin zapłaty kary był niezgodny z terminem zapłaty ustalonym w przepisach art. 48a ust. 7 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń. W decyzjach tych termin zapłaty kar określono na 7 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast na 7 dni od dnia wydania decyzji.

(akta kontroli str. 173-184)

Dyrektor w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał m.in., że co do zasady tutejszy organ, kierując się obowiązującymi przepisami, wiernie przytacza je w wydawanych decyzjach i stosownie do ich brzmienia ustala uprawnienia

³³ Zgodnie z planem kont Sanepidu konto 761 „Pozostałe koszty operacyjne” służy do ewidencji kosztów niezwiązanych bezpośrednio ze zwykłą działalnością jednostki, dalej: konto 761.

³⁴ Nr 5A/2020 z 30.10.2020 r.

i obowiązki stron, jednakże w trzech wskazanych decyzjach doszło do zamieszczenia innego zapisu. Wynika to z dokonania kompilacji obu przytoczonych przepisów – z jednej strony ustawodawca przewiduje bowiem natychmiastową wykonalność decyzji w przedmiocie kary pieniężnej z dniem jej doręczenia, z drugiej strony – że kary te są wpłacane w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji.

(akta kontroli str. 217-218)

4) Nieujęcie w księgach rachunkowych Sanepidu na koncie 221 należności z tytułu z sześciu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 105 tys. zł w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary oraz nieujęcie na tym koncie w ogóle siedmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 50 tys. zł, było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu oraz istotą natychmiastowej wykonalności tych kar. Jak wynika z opisu do konta 221 w załączniku nr 3 do przyw. rozporządzenia na stronie Wn ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych. Niewykazanie w księgach tych kar naruszało przepisy art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(akta kontroli str. 151-154, 168)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z Instrukcją obiegu dokumentów, decyzje administracyjne księgowane są po uprawomocnieniu się pod datą ich przekazania przez właściwe sekcje nadzоровe, merytorycznie odpowiedzialnych za ich wydanie. Ponadto wyjaśnił, że wyjątek stanowią decyzje administracyjne, które zostały opłacone jeszcze przed uprawomocnieniem się – wtedy księgowane są pod datą ich zapłaty.

(akta kontroli str. 196, 388)

Wyjaśnienia Dyrektora nie zasługują na uwzględnienie. Z przedmiotowych 13 decyzji - 12 podlegało natychmiastowemu wykonaniu z dniem ich doręczenia, a termin zapłaty tych kar wynosił 7 dni od dnia ich wydania (odpowiednio przepisy art. 48a ust. 4 i 7 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych), a jedna podlegała natychmiastowemu wykonaniu (art. 52a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

5) Nieodpisanie w 2020 r. z ksiąg rachunkowych Sanepidu (z kont 221 i 290) należności z tytułu dwóch kar na łączną kwotę 480 tys. zł, pomimo ich przedawnienia, naruszało przepisy art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości przyw. wyżej oraz art. 35b ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym należności przedawnione zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość. Ponadto nieodpisanie tych należności z ksiąg rachunkowych Sanepidu spowodowało, że dane o należnościach przypisanych i należnościach pozostałych do zapłaty prezentowane w sprawozdaniach budżetowych RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i RB-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za 2020 r. i za I półrocze 2021 r. były zawyżone o 480 tys. zł w stosunku do rzeczywistych należności Sanepidu z tytułu kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 198-199, 205, 208, 267-268, 313-332)

Dyrektor Sanepidu nieodpisanie z ksiąg rachunkowych ww. przedawnionych w 2020 r. należności z tytułu kar pieniężnych wyjaśnił niedopatrzeniem związanym z dodatkowymi pracami dot. COVID-19. Podał, że priorytetem w tym czasie była walka z epidemią i stąd to niedopatrzenie, które zostanie niezwłocznie naprawione.

(akta kontroli str. 196-197)

6) Ujęcie na koncie 761 odpisu przychodów z tytułu kary w kwocie 5,0 tys. zł nałożonej decyzją Powiatowego Inspektora, którą - jako organ I instancji sam uchylił i umorzył postępowanie, było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu i zasadami rachunkowości Sanepidu – planem kont. Zarówno przypisu, jak i odpisu przychodów z tytułu tej kary dokonano w tym samym roku obrotowym. Należało więc odpis tej kary zaksięgować na koncie 720³⁵, na którym wcześniej zaksięgowano jej przypis. Zgodnie bowiem z opisem do konta 720 w załączniku nr 3 do przyw. rozporządzenia i z planem kont Sanepidu, na koncie tym ujmowane są odpisy przychodów z tytułu dochodów budżetowych. Ponadto odpisu tej należności dokonano w innym okresie sprawozdawczym (w grudniu 2020 r.) niż miało miejsce wydanie decyzji umarzającej tą należność (w październiku 2020 r.), co było niezgodne z przyw. wyżej przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 141-142, 154, 204)

Dyrektor w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał m.in., że z uwagi na to, iż jednostka dopiero w styczniu 2021 r. otrzymała decyzję³⁶ umarzającą postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej do decyzji Nr 5/2020 z 4 maja 2020 r., została ona błędnie zakwalifikowana jako należność umorzona bez dokonanego wcześniej odpisu aktualizującego i zaksięgowana na koncie 761.

(akta kontroli str. 351-371)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Sanepidzie rozwiązania organizacyjne i podział zadań pomiędzy komórki organizacyjne nie zapewniły w pełni skutecznej obsługi administracyjnej kar pieniężnych. Zadania dotyczące obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane komórkom organizacyjnym i pracownikom Sanepidu w uregulowaniach wewnętrznych. Regulacje te nie określały jednak terminów ich wykonania oraz rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych, co mogło mieć wpływ na stwierdzone nieprawidłowości. W kontrolowanych latach Powiatowy Inspektor nałożył 14 kar administracyjnych na łączną kwotę 160 tys. zł, z tego od pięciu kar strony złożyły odwołania oraz w stosunku do dwóch z nich - wnioski o wstrzymanie wykonania. Zarówno przedmiotowe odwołania, jak i wnioski, Sanepid przesłał w ustawowym siedmiodniowym terminie do organu II instancji. Należności Sanepidu z tytułu sześciu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 105 tys. zł nie zostały ujęte w księgach rachunkowych niezwłocznie po wydaniu decyzji nakładających te kary, tylko dopiero po ich uprawomocnieniu, a siedmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 50 tys. zł, nie ujęto w księgach w ogóle. Taki sposób postępowania był niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie planu kont dla budżet. Ujęte w księgach rachunkowych Sanepidu należności z tytułu kar administracyjnych, wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i na 30 czerwca 2021 r., były zawyżone o należności w kwocie 480 tys. zł, których nie odpisano z ewidencji księgowej, pomimo ich przedawnienia w 2020 r. Zaniechanie odpisu tych należności zniekształciło obraz stanu należności jednostki prezentowany w sprawozdaniach budżetowych RB-27 i RB-N za 2020 r. i za I półrocze 2021 r. Nierzetelnie zaprezentowane zostały w sprawozdaniu MZ-45 za 2020 r. dane dotyczące ilości i kwot kar administracyjnych nałożonych przez Sanepid, bowiem nie wykazano w nim 10 kar na kwotę ogółem 50 tys. zł. W trzech decyzjach nakładających kary administracyjne terminy ich zapłaty zostały określone niezgodnie z ustawowym

³⁵ Konto to służyło do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością Sanepidu.

³⁶ Nr 5A/2020 z 30.10.2020 r. (zaksięgowaną poleceniem księgowania Nr 814/20 pod datą 31.12.2020 r.; wystawionym 18.01.2021 r.).

terminem jej zapłaty – na 7 dni po doręczeniu decyzji. Z naruszeniem polityki rachunkowości Sanepidu i ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych tej jednostki odpisu przychodów z tytułu kary administracyjnej (5 tys. zł), przypisanych w tym samym roku obrotowym, dokonano poprzez zwiększenie kosztów operacyjnych, zamiast poprzez umniejszenie przychodów z tytułu dochodów budżetowych. Ponadto z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości odpisu tej kary dokonano w innym okresie sprawozdawczym niż miało miejsce wydanie decyzji umarzającej tą karę.

OBSZAR

2. Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Sanepid wobec zobowiązanych do zapłaty kar pieniężnych, nałożonych w kontrolowanym okresie, nie podejmował pierwszych działań informacyjnych³⁷.
(akta kontroli str. 218)

Dyrektor, w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał m.in., że nie podejmowano pierwszych działań informacyjnych ze względu na niemożność skontaktowania się z dłużnikami. Wszelkie informacje o dłużnikach, na których nałożono kwarantannę na granicach były zawarte w notatkach służbowych policji, w których numerów telefonów nie podano lub były one niezgodne z rzeczywistymi. W przypadku firmy, zalegającej z zapłatą kary 80 tys. zł, adres siedziby jest adresem rejestracyjnym, w rzeczywistości fikcyjnym. Nie podano nr telefonu do kontaktu. Z dalszych ustaleń wynika, że korespondencja nie jest odbierana, a prezes firmy jest poszukiwany przez policję. Ponadto, jak dodał Dyrektor, działania informacyjne są prawem, a nie obowiązkiem wierzyciela. Jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że zobowiązany ma dobrą wolę i ureguluje zadłużenie, wierzyciel może, ale nie musi podjąć próbę wyegzekwowania należności na zasadzie dobrowolnej zapłaty bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli str. 218)

2.2. Do zobowiązanych do zapłaty siedmiu³⁸ kar administracyjnych w kwocie ogółem 110 tys. zł, ujętych na koncie 221, Sanepid nie wysłał upomnień.
(akta kontroli str. 155, 168, 170, 390)

Wśród siedmiu nieprzypisanych na koncie 221 kar na łączną kwotę 50 tys. zł (opisanych w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia) dwie kary³⁹ na kwotę ogółem 10 tys. zł zostały umorzone po upływie 138 i 230 dni od terminu zapłaty tych kar, dwie⁴⁰ na kwotę ogółem 10 tys. zł zostały uchylone w dniu kiedy kary te stały się wymagalne, a w przypadku trzech⁴¹ kar na kwotę ogółem 30 tys. zł do 30 czerwca 2021 r. upłynęło 29, 32 i 39 dni od terminu zapłaty tych kar. Na nieprzypisane na koncie 221 należności z tytułu kar pieniężnych nie były wystawiane upomnienia.

(akta kontroli str. 151-171, 388, 390)

³⁷ O których mowa w rozporządzeniach w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

³⁸ Dot. kar nałożonych w latach 2018-2021 (do 30.06.), przypisanych na koncie 221 i nie zapłaconych, z tego kara w wys. 80 tys. zł nałożona w I półroczu 2018 r. i sześć kar w wys. po 5,0 tys. zł każda nałożonych w I półroczu 2020 r.

³⁹ Dot. decyzji nr: 4/2020 i 10/2020 nakładających kary po 5 tys. zł.

⁴⁰ Dot. decyzji nr 1/2020 i 2/2020 nakładających kary po 5 tys. zł.

⁴¹ Dot. decyzji nr: ON-HK.9020.6.52.2021; ON-HK.9020.6.61.2021; ON-HŻ.9020.37.161.2021 nakładających kary po 10 tys. zł każda.

2.3. Od zaległych należności z tytułu kar administracyjnych, przypisanych na koncie 221, Sanepid nie naliczał odsetek za zwłokę, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Na potrzeby kontroli NIK, Sanepid naliczył od zaległych należności odsetki wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. Ich wysokość wyniosła ogółem 23 700,9 zł.

(akta kontroli, str. 215, 219, 221A, 271, 276, 280, 286-312)

2.4. Na siedem⁴² zaległych należności z tytułu kar administracyjnych (ujętych na koncie 221), na łączną kwotę 110 tys. zł, zostały wystawione⁴³ tytuły wykonawcze. Nastąpiło to po upływie od 36 do 76 dni⁴⁴ od daty kiedy kara stała się zaległa. Tytuły te zostały przekazane do organów egzekucyjnych w dniu wystawienia (cztery sprawy) lub w następnym dniu po wystawieniu tytułu (trzy sprawy).

(akta kontroli, str. 228-230, 234-238, 244-245, 250-251, 254-255, 259-260, 380, 391)

Działania organów egzekucyjnych w zakresie ww. tytułów wykonawczych były następujące:

- nie przystąpiono do egzekucji dwóch kar na łączną kwotę 85 tys. zł z uwagi na: brak podmiotu i majątku, do którego można skierować skutecznie postępowanie egzekucyjne (dot. kary 80 tys. zł); nieposiadanie przez zobowiązanego rachunku bankowego, brak danych o jego aktualnym pracodawcy, zerowe zeznania podatkowe, brak zgłoszeń do ZUS, brak informacji o majątku, z którego można by prowadzić egzekucję administracyjną (dot. kary 5 tys. zł);
- umorzono postępowanie egzekucyjne ponieważ nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (dot. kary 5 tys. zł);
- trzy tytuły wykonawcze (dot. trzech kar na kwotę 15 tys. zł) zostały przekazane do właściwych organów egzekucyjnych (w lipcu, sierpniu i wrześniu 2020 r.); Sanepid 14 czerwca 2021 r. wysłał do organów egzekucyjnych monity w związku z brakiem aktualnej informacji o przebiegu postępowania egzekucyjnego. W pierwszej z tych spraw organ egzekucyjny poinformował Sanepid (28 lipca 2021 r.) o podjętych próbach przeprowadzenia czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, które okazały się bezskuteczne, bowiem zobowiązany nie posiada majątku. W drugiej sprawie organ poinformował Sanepid (14 lipca 2021 r.) o zajęciu rachunku bankowego dłużnika przez komornika. W trzeciej z tych spraw z przesłanego (16 lipca 2021 r.) przez organ egzekucyjny opisu przebiegu postępowania egzekucyjnego wynika, że podejmowane były próby przeprowadzenia czynności egzekucyjnych (automatyczne ustalenie majątku zobowiązanego i zajęcie rachunku bankowego).

(akta kontroli str. 222-226, 228-266, 333-349)

2.5. Według stanu na 31 grudnia: 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r. i na 30 czerwca 2021 r. stan zaległości Sanepidu z tytułu kar administracyjnych nałożonych do 31 grudnia 2017 r. wynosił odpowiednio: 2 000 tys. zł (2017 r.), 1 840 tys. zł (2018 r. i 2019 r.), 1 865 tys. zł (2020 r. i 2021 r.).

(akta kontroli str. 99)

Wszystkie ww. zaległości Sanepidu zostały objęte tytułami wykonawczymi. Nieuregulowane do 30 czerwca 2021 r. kary na kwotę łączną 1 865 tys. zł objęte były 22 tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 198-199, 228-230)

⁴² Patrz przypis 38.

⁴³ Jeden na 80 tys. zł wystawiono w I półroczu 2018 r., jeden na 5 tys. zł wystawiono w I półroczu 2020 r. i pięć po 5,0 tys. zł wystawiono w II półroczu 2020 r.

⁴⁴ Odpowiednio po: 44, 49 i 59 dniach (po jednej sprawie); 73 i 76 dniach (po dwie sprawy).

2.6. Według wyjaśnień Dyrektora, pracownicy Sanepidu w latach 2020-2021 (do 30 czerwca) nie wykonywali pracy w formie „pracy zdalnej”.

(akta kontroli str. 150)

2.7. Współpraca pomiędzy Sanepidem a organami egzekucyjnymi w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych sześciu zaległych kar administracyjnych, o której mowa w przepisach art. 7a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegała na przesyłaniu przez organy egzekucyjne: informacji o podejmowanych czynnościach egzekucyjnych; zawiadomień o nieprzystąpieniu do egzekucji we względu na brak majątku zobowiązanego lub o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki konieczności przekazywania organowi egzekucyjnemu informacji, o których mowa w art. 32a i art. 32aa przy. ustawy.

(akta kontroli str. 219-220, 222-226, 333-349)

2.8. W Rejestrze⁴⁵ tytułów wykonawczych wystawionych przez Sanepid do 30 czerwca 2021 r. na zaległe należności z tytułu kar administracyjnych na łączną kwotę 1 865 tys. zł (zaksięgowane na koncie 221) ujęte zostały 22 tytuły wykonawcze wystawione w okresie od 25 lutego 2014 r. do 10 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 228-230)

W żadnym z tych 22 postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec dłużników zalegających z zapłatą kar pieniężnych nie wniesiono do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej⁴⁶.

(akta kontroli str. 215, 221)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do zobowiązanych do zapłaty dziewięciu kar pieniężnych na łączną kwotę 120 tys. zł (w tym dwóch kar nieprzypisanych na koncie 221) nie zostały wysłane upomnienia, co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z przepisami § 4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁴⁷. Ponadto skierowanie do egzekucji siedmiu tytułów wykonawczych na kwotę 110 tys. zł, pomimo zaniechania wysłania upomnień, było niezgodne z przepisami art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str.151-171, 390-391)

Dyrektor w powyższej sprawie wyjaśnił, że wobec siedmiu dłużników postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia, ponieważ należności pieniężne wynikały z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności – gdzie, jego zdaniem, nie ma obowiązku wysyłania upomnienia (§ 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁴⁸). Ponadto wyjaśnił, że do dwóch zobowiązanych do zapłaty kar (nieprzypisanych na koncie 221) upomnień nie wysłano, ponieważ kary te nie zostały ujęte w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 218, 388)

⁴⁵ Rejestr został sporządzony na potrzeby kontroli NIK w dn. 9.07.2021 r.

⁴⁶ O którym mowa w przepisach art. 33 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁴⁷ Obowiązującego w 2020 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r., poz. 131).

Zdaniem NIK wyjaśnienia Dyrektora nie zasługują na uwzględnienie. Właściwy organ nie ma obowiązku przesłania upomnienia, jeżeli decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności (zgodnie z art. 108 KPA)⁴⁹, obowiązek taki istnieje jednak w przypadku decyzji, która jest natychmiast wykonalna z mocy ustawy (tj. art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń lub art. 52a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Z uwagi na powyższe, przed wystawieniem tytułów wykonawczych na zobowiązanych zalegających z zapłatą sześciu kar pieniężnych natychmiast wymagalnych, należało najpierw wysłać do nich upomnienia.

2. Sanepid, z naruszeniem przepisów art. 189i § 2 pkt 5 KPA i przepisów art. 48a ust. 8 o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych, od zaległych sześciu administracyjnych kar pieniężnych na kwotę ogółem 105 tys. zł nie naliczał odsetek za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ponadto odsetki te (po ich naliczeniu) zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu, należało ująć w księgach rachunkowych Sanepidu w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Spowodowało to zaniżenie o 23 700,9 zł należności Sanepidu z tytułu odsetek wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 215, 219, 286-312)

Dyrektor w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał, m.in., że przyjęto, iż należności z tytułu kar pieniężnych stosownie do art. 60 ustawy o finansach publicznych stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, do których, w myśl art. 67 ustawy o finansach publicznych, znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Działu III Ordynacji podatkowej, w tym dotyczące odsetek za zwłokę (art. 53 i następne). Takie stanowisko przyjęła również Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, która w piśmie z dnia 3 lutego 2015 r. znak K.0542.6.KK.2015 stwierdziła, że dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty są wykluczone z pojęcia należności publicznoprawnych podobnie jak dochody publiczne wynikające z typowych stosunków cywilnoprawnych. W związku z tym nie naliczano odsetek od kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 219)

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Dyrektora nie zasługują na uwzględnienie. W przywołanym przepisie art. 67 ustawy o finansach publicznych w ust. 2 ustalono, że do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy KPA, w tym przywołany wyżej art. 189i zobowiązujący do naliczania od zaległych kar odsetek za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ponadto, stanowisko RIO⁵⁰, które Dyrektor przywołuje w wyjaśnieniach dotyczy nienaliczania odsetek od kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym i powstało w czasie przed wejściem w życie art. 189i KPA. W ustawie o transporcie drogowym przy tym wprost wyłączono stosowanie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, co nie ma miejsca w przypadku ustaw⁵¹, na podstawie których Sanepid wymierzył sześć zaległych kar na łączną kwotę 105 tys. zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Sanepid z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym i rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych nie wysłał upomnień do zobowiązanych do zapłaty kar administracyjnych natychmiast wymagalnych, a tytuły wykonawcze kierował do egzekucji pomimo zaniechania wysłania upomnień. Przypisane w księgach rachunkowych należności z

⁴⁹ Por. § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

⁵⁰ Link do dokumentu: https://szczecin.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=1346&bar_id=1304.

⁵¹ Tj. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń

tytułu nałożonych kar administracyjnych zostały objęte tytułami wykonawczymi, przekazanymi niezwłocznie do egzekucji. Pomimo obowiązku wynikającego z przepisów KPA i przepisów o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych, Sanepid nie naliczał odsetek od zaległych należności z tytułu kar. Skutkowało to zaniżeniem o 23 700,9 zł należności z tytułu odsetek wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Przyjęcie wewnętrznych uregulowań określających rozwiązania organizacyjne w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych.
2. Prezentowanie w sprawozdaniu MZ-45 rzetelnych danych o ilości i kwotach nałożonych kar administracyjnych.
3. Ustalanie w decyzjach nakładających kary zgodnego z przepisami, terminu zapłaty kary.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych (na koncie 221) należności z tytułu kar pieniężnych natychmiast wymagalnych niezwłocznie po wydaniu decyzji nakładających te kary
5. Dokonanie w księgach rachunkowych odpisu przedawnionych kar administracyjnych w kwocie ogółem 480 tys. zł.
6. Bieżące analizowanie zaległych należności z tytułu kar administracyjnych pod kątem ich przedawnienia, a następnie odpisanie z ksiąg rachunkowych.
7. Wysyłanie upomnień do zobowiązanych do zapłaty kar pieniężnych natychmiast wymagalnych.
8. Księgowanie na koncie 720 zdarzeń dot. przypisu i odpisu przychodów z tytułu dochodów z kar, jeżeli miały miejsce w tym samym roku obrotowym.
9. Dokonywanie w księgach rachunkowych odpisów umorzonych należności z tytułu kar pieniężnych w tym samym okresie sprawozdawczym, w którym miały miejsce takie zdarzenia gospodarcze.
10. Naliczanie odsetek od zaległych kar administracyjnych i ujmowanie ich w księgach rachunkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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
wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 15 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Joanna Józwiak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
p.o. wicedyrektora

.....
Podpis