



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.023.03.2021

Pan
Tadeusz Andrzej Biliński
Państwowy Powiatowy Inspektor
Sanitarny
w Ostrowie Wielkopolskim
Dyrektor Powiatowej Stacji
Sanitarno-Epidemiologicznej
w Ostrowie Wielkopolskim
Plac Stefana Rowińskiego 3
63-400 Ostrów Wielkopolski

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 Ostrowie Wielkopolskim, Plac Stefana Rowińskiego 3, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: Sanepid)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Andrzej Biliński Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrowie Wielkopolskim, będący jednocześnie Dyrektorem Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: Dyrektor lub Powiatowy Inspektor) od 25 października 2017 r., z przerwą w okresie od 24 do 31 lipca 2019 r., kiedy to pełnienie obowiązków Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostrowie Wielkopolskim i Dyrektora Sanepidu powierzono Izabeli Kłos
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/117/2021 z 7 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-7)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Sanepidu w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu kar administracyjnych.

Zadania dotyczące obsługi administracyjnych kar pieniężnych zostały przypisane komórkom organizacyjnym i pracownikom Sanepidu w uregulowaniach wewnętrznych. Regulacje te nie określały rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych oraz kontroli i monitorowania terminowości uiszczania kar administracyjnych przez ukaranych, co mogło mieć wpływ na stwierdzone nieprawidłowości. W kontrolowanych latach Powiatowy Inspektor nałożył 24 kary administracyjne na łączną kwotę 319 tys. zł, w tym cztery na kwotę 55 tys. zł zostały nałożone kolejną decyzją wydaną po uchyleniu przez organ II instancji decyzji pierwotnej. Złożone przez strony odwołania oraz wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji Sanepid przesłał w ustawowym, siedmiodniowym, terminie do organu II instancji.

W działalności skontrolowanej jednostki nieprawidłowym było to, że należności Sanepidu z tytułu ośmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 95 tys. zł nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary, a 15 kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 214 tys. zł, nie ujęto w księgach w ogóle. Nieprzypisanie nałożonych kar w księgach rachunkowych skutkowało tym, że nie ewidencjonowano w księgach zdarzeń gospodarczych dotyczących odpisów należności z tytułu kar umorzonych, uchylonych lub obniżonych. Taki sposób postępowania był niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości³ a także rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu⁴. Przypisu sześciu kar pieniężnych na łączną kwotę 115 tys. zł dokonano dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, po upływie od 67 do 175 dni od daty wydania decyzji nakładających te kary. Ujęte w księgach rachunkowych Sanepidu należności z tytułu kar administracyjnych, wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i na 30 czerwca 2021 r., zostały z kolei zawyżone o należności w kwocie 20 tys. zł, których nie odpisano z ewidencji księgowej, pomimo ich przedawnienia w 2020 r. Zaniechanie przypisów i odpisów należności Sanepidu z tytułu administracyjnych kar pieniężnych zniekształciło obraz stanu należności jednostki prezentowany w sprawozdaniach budżetowych RB-27 i RB-N za 2020 r. i za I półrocze 2021 r. W ośmiu decyzjach, nakładających kary administracyjne, terminy ich zapłaty zostały określone niezgodnie z ustawowym terminem – na 7 dni po doręczeniu decyzji, zamiast 7 dni od dnia wydania decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podejmowanie działań dyscyplinujących wobec zobowiązanych do zapłaty administracyjnych kar pieniężnych i zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego. Upomnienia do zobowiązanych do zapłaty dwóch kar wysłano po upływie od 130 do 594 dni od daty kiedy kary stały się wymagalne, a dla sześciu kar upomnień nie wystawiono w ogóle, pomimo upływu ponad 70 dni od terminu ich zapłaty. Tytuły wykonawcze natomiast sporządzono po upływie 207 dni od daty kiedy kara stała się zaległa lub nie sporządzono ich w ogóle dla ośmiu zaległych kar pomimo, że upłynęło ponad

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.

90 dni od daty kiedy kara stała się wymagalna. Odsetek zaległych kar pieniężnych, na które wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze po upływie odpowiednio 70 dni i 90 dni od daty kiedy kary stały się zaległe oraz, których nie objęto upomnieniami i tytułami, pomimo upływu tych okresów, wynosi 45%. Wystawione tytuły niezwłocznie zostały przekazane do egzekucji. Odsetki od zaległych należności z tytułu kar pieniężnych zostały naliczone i przypisane w księgach rachunkowych. Ich wysokość została jednak zaniżona łącznie o 4 212,21 zł⁵, w związku z błędnym przyjęciem terminu, od którego należy je naliczyć oraz nieuwzględnieniem w podstawie naliczenia, wszystkich kar przypisanych w księgach, co zniekształcało dane o należnościach Sanepidu z tytułu odsetek, prezentowane w sprawozdaniach budżetowych (RB-27).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Rozwiązania organizacyjne i obsługa administracyjnych kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym⁷ Sanepidu ustalono, że:

- do zadań Sekcji Ekonomicznej należy m.in. ewidencja i rozliczanie dochodów budżetowych; terminowe wysyłanie upomnień w ramach windykacji należności i wystawianie tytułów wykonawczych;
- do zadań Stanowiska Pracy Radcy Prawnego należy m.in. nadzór prawny nad egzekucją należności Sanepidu;
- do zadań Stanowiska Pracy Głównego Księgowego należy m.in. organizacyjny i merytoryczny nadzór i kontrola nad pobieraniem, odprowadzaniem i poddawaniem procesowi windykacji dochodów budżetowych;
- decyzje administracyjne i postanowienia przygotowane w Oddziale Nadzoru Sanepidu podpisuje Powiatowy Inspektor.

(akta kontroli, str. 8, 23, 27, 30)

Obszar działalności Sanepidu związany z obsługą administracyjnych kar pieniężnych w latach 2018-2021 (I półrocze) nie był objęty kontrolą zarządczą.

(akta kontroli str. 35-66)

1.2. Kierownicy Sekcji: Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego, Higieny Żywności i Żywnienia, Higieny Pracy, Higieny Komunalnej i Higieny Dzieci i Młodzieży zostali zobowiązani w zakresach czynności m.in. do parafowania dokumentów dotyczących prowadzonych postępowań administracyjnych, przygotowywania projektów decyzji administracyjnych i wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pracownicy tych Sekcji oraz Sekcji Epidemiologii zostali zobowiązani w zakresach czynności m.in. do przygotowywania projektów decyzji, wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym i/lub egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 5, 67-131)

Do obowiązków⁸ zastępcy głównego księgowego Sanepidu należało m.in. terminowe wysyłanie upomnień w ramach windykacji należności i wystawianie

⁵ Wg stanu na 30.06.2021 r.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 11/20 Dyrektora Sanepidu z dnia 13 sierpnia 2020 r.

⁸ Powierzonych w karcie stanowiska pracy zastępcy głównego księgowego.

tytułów wykonawczych. Do obowiązków⁹ kasjerki Sanepidu należały m.in. ewidencja zapłat dochodów budżetowych i terminowe wysyłanie upomnień w ramach windykacji należności.

(akta kontroli str. 132-135)

W uregulowaniach wewnętrznych Sanepidu nie zostały określone rozwiązania organizacyjne dotyczące podejmowania pierwszych działań (informacyjnych)¹⁰.

(akta kontroli str. 174, 270-274)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że w praktyce postępowanie administracyjno-egzekucyjne prowadzone jest przez uprawnionego pracownika określonej komórki merytorycznej Oddziału Nadzoru, który prowadzi daną sprawę. Pracownik komórki merytorycznej przekazuje niezwłocznie kopię decyzji do Sekcji Ekonomicznej, w celu zaksięgowania. Od daty uprawomocnienia naliczany jest siedmiodniowy termin płatności. W przypadku nieuregulowania należności w terminie, wystawiane jest przez pracownika Sekcji Ekonomicznej upomnienie. W razie nieuiszczenia należności przez zobowiązanego w terminie określonym w upomnieniu, pracownik Sekcji Ekonomicznej wystawia tytuł wykonawczy nie później niż 30 dni od daty otrzymania potwierdzenia odbioru upomnienia.

(akta kontroli str. 174)

1.3. W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor w 20 sprawach pierwotnie wydał 20 decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne natychmiast wykonalne z mocy nw. ustaw na łączną kwotę 264 tys. zł, z tego w 2019 r. została nałożona jedna kara na kwotę 20 tys. zł; w 2020 r. nałożono 15 kar na łączną kwotę 144 tys. zł, a w 2021 r. do 30 czerwca nałożono cztery kary na kwotę ogółem 100 tys. zł. W 2018 r. nie została nałożona żadna kara. Dwie z nałożonych kar zostały obniżone, z tego jedna nałożona w 2020 r. została obniżona z 7 tys. zł na 5 tys. zł przez organ I instancji, druga z kar nałożonych w 2021 r. została obniżona z 30 tys. zł na 15 tys. zł przez organ II instancji. Po uwzględnieniu tych umniejszeń (17 tys. zł) łączna kwota nałożonych przez Powiatowego Inspektora administracyjnych 20 kar pieniężnych wynosiła 247 tys. zł, a kwota wpłaconych kar wyniosła 35 tys. zł¹¹. W każdym przypadku wpłat tych dokonali zobowiązani dobrowolnie.

(akta kontroli str. 178-188, 242-251, 276-277, 280-281)

W czterech sprawach spośród 20 ww. Powiatowy Inspektor, po uchyleniu jego decyzji¹² w całości i przekazaniu sprawy przez organ II instancji do ponownego rozpatrzenia, wydał kolejne cztery¹³ decyzje nakładające cztery kary na łączną kwotę 55 tys. zł. W sumie w kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał 24 decyzje nakładające kary na kwotę ogółem 319 tys. zł.

(akta kontroli str. 320-323)

Do 30 czerwca 2021 r. w księgach rachunkowych Sanepidu przypisane zostały należności z tytułu dziewięciu kar na kwotę ogółem 105 tys. zł, z których

⁹ Powierzonych w karcie stanowiska pracy kasjerki.

¹⁰ 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.

¹¹ Niewpłacone kwoty kar: w 2019 r. – 20 tys. zł, w 2020 r. – 107 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 85 tys. zł.

¹² Dot. uchylonych pierwotnych czterech decyzji Powiatowego Inspektora nr ON.HP.439.20.5.2018 z 27.06.2019 r. na kwotę 20 tys. zł; nr 7/2020 z 8.05.2020 r. na kwotę 7 tys. zł; 10/2020 z 12.08.2020 r. na kwotę 10 tys. zł. Nr 11/2020 z 11.09.2020 r. na kwotę 20 tys. zł.

¹³ Tj. decyzje Powiatowego Inspektora nr ON.HP.439.20.5.2018 z 28.10.2019 r. na kwotę 20 tys. zł; nr 7/2020 z 7.08.2020 r. na kwotę 5 tys. zł; 10/2020 z 25.01.2021 r. na kwotę 10 tys. zł. nr 11/2020 z 15.01.2021 r. na kwotę 20 tys. zł

uregulowane zostały cztery, nałożone w 2020 r., na kwotę ogółem 35 tys. zł. Cztery kary, które zostały uregulowane, zostały przypisane w księgach rachunkowych Sanepidu w dniu ich zapłaty.

(akta kontroli str. 178-188, 242-251)

W 2019 r. jedna kara pieniężna na kwotę 20 tys. zł została nałożona na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁴. Pozostałe 19 kar na łączną kwotę 244 tys. zł zostało nałożonych w latach 2020-2021 na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń¹⁵. Sanepid w latach 2020-2021 (do 30 czerwca) nie nałożył kar na podstawie ustawy o zwalczaniu COVID¹⁶.

(akta kontroli str. 280-281)

W sprawozdaniu MZ-45 o działalności kontrolno-represyjnej oraz w zakresie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego za lata 2018, 2019 i 2020 Sanepid wykazał prawidłowe dane o nałożonych karach pieniężnych i kwotach tych kar.

(akta kontroli str. 159-170)

1.4. Zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości¹⁷, na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”¹⁸ na stronie WN ujmowane były ustalone na dany rok budżetowy należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat, a na stronie MA ujmowane były wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych. Do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych służyło konto 720 „Przychody z tytułu dochodów”¹⁹.

(akta kontroli, 137-138, 155-156)

Badaniami NIK objęto 10²⁰ administracyjnych kar pieniężnych na kwotę ogółem 200 tys. zł, podlegających rygorowi natychmiastowego wykonania²¹. Na koncie 221 zaewidencjonowane zostały przypisy należności z tytułu sześciu z tych kar na łączną kwotę 90 tys. zł. Przypisu należności z tytułu jednej z tych kar (10 tys. zł) dokonano w miesiącu, w którym karę nałożono; przypisu należności z tytułu dwóch kar (ogółem 20 tys. zł) dokonano w miesiącu następnym po miesiącu, w którym wydano decyzje nakładające kary; przypisu należności z tytułu trzech kar (ogółem 60 tys. zł) dokonano po upływie odpowiednio 235, 254 i 611 dni od daty wydania decyzji nakładających kary. Trzy z badanych kar (na kwotę ogółem 30 tys. zł) zostały uregulowane, pozostałych siedem kar do 30 czerwca 2021 r. nie zostało zapłaconych.

(akta kontroli str. 178-188, 191-251)

Wśród czterech badanych kar na kwotę ogółem 110 tys. zł, nieprzypisanych na koncie 221:

- od jednej kary (20 tys. zł) nałożonej decyzją wydaną 11 września 2020 r. strona złożyła odwołanie; organ II instancji 13 listopada 2020 r. uchylił w całości zaskarżoną decyzję i przekazał do ponownego rozpatrzenia; organ I instancji 15 stycznia 2021 r. utrzymał w mocy wymierzoną karę; strona złożyła odwołanie

¹⁴ Tj. ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r., poz. 2050, ze zm.), dalej ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

¹⁵ Tj. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845, ze zm.), dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń.

¹⁶ Tj. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), dalej: ustawa o zwalczaniu COVID.

¹⁷ Ustalonymi w Zarządzeniu nr 12 Dyrektora Sanepidu z 10.03.2017 r., obowiązującym z dniem podpisania, dalej: zasady rachunkowości Sanepidu.

¹⁸ Dalej: konto 221.

¹⁹ Dalej: konto 720

²⁰ Kary o najwyższych wartościach nałożone w kontrolowanym okresie; badanie zapisów na koncie 221 wg stanu na dzień 12.07.2021 r.

²¹ Badane decyzje podlegały rygorowi natychmiastowego wykonania na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (art. 52a ust. 2) lub ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń (art. 48a ust. 4).

od tej decyzji; organ II instancji 29 marca 2021 r. uchylił w całości zaskarżoną decyzję i przekazał do ponownego rozpatrzenia; organ I instancji 25 czerwca 2021 r. utrzymał w mocy wymierzoną karę;

- od dwóch kar (po 30 tys. zł każda) nałożonych decyzjami wydanymi w 2021 r.: 15 stycznia i 8 marca strony złożyły odwołania; organ II instancji odpowiednio 30 marca 2021 r. i 14 maja 2021 r. utrzymał w mocy zaskarżone decyzje; strony zaskarżyły decyzje organu II instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu²² - do 30 czerwca 2021 r. sprawy były w toku rozpatrywania;

- od jednej kary (30 tys. zł) nałożonej decyzją wydaną 19 stycznia 2021 r. strona złożyła odwołanie; organ II instancji 9 marca 2021 r. uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej nałożonej kary i jednocześnie orzekł wymierzyć karę w wysokości 15 tys. zł; strona odwołała się od decyzji organu II instancji do WSA - do 30 czerwca 2021 r. sprawa była w toku rozpatrywania.

(akta kontroli str. 178-188, 191-194)

Z pozostałych 14 kar na kwotę ogółem 119 tys. zł (spośród wszystkich 24 kar na kwotę 319 tys. zł, o których mowa w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) trzy, na kwotę ogółem 15 tys. zł zostały przypisane na koncie 221 po upływie odpowiednio: 38, 254 i 259 dni od wydania decyzji nakładających je, a 11 kar na kwotę ogółem 104 tys. zł nie ujęto na koncie 221.

(akta kontroli str. 178-188, 242-250, 320-323)

Nieprzypisanie na koncie 221 należności Sanepidu z tytułu ośmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 95 tys. zł w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary oraz nieujęcie na tym koncie w ogóle 15 kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 214 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. 178-188, 242-251, 320-323)

W trakcie²³ kontroli NIK dokonano przypisu należności na łączną kwotę 115 tys. zł z tytułu sześciu kar pieniężnych natychmiast wymagalnych. Kary te zostały nałożone decyzjami, z których dwie wydał Powiatowy Inspektor utrzymując w mocy wymierzoną karę, a cztery wydał organ II instancji, w których utrzymał w mocy decyzję I organu (trzy decyzje) i uchylił w części nałożoną karę ustalając jej nową - niższą o 15 tys. zł wysokość (jedna decyzja). Od daty wydania sześciu decyzji nakładających kary do daty ujęcia tych kar w ewidencji księgowej Sanepidu (na koncie 221) upłynęło od 67 dni do 175 dni.

(akta kontroli str. 178-188, 320-323, 498-499)

Wśród dziewięciu kontrolowanych decyzji wydanych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń - w jednej podano, że decyzja podlega zapłacie w terminie 7 dni od dnia jej wydania, a w ośmiu, że decyzja podlega zapłacie w terminie 7 dni od dnia doręczenia. Terminy zapłaty kar ustalone w ośmiu²⁴ 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. 195-197, 204-241)

1.5. W kontrolowanym okresie strony odwołały się od 17 decyzji nakładających kary pieniężne na łączną kwotę 244 tys. zł i złożyły siedem wniosków o wstrzymanie

²² Dalej: WSA.

²³ W dn. 30.07.2021 r. przypisano karę w wys. 10 tys. zł, a w dn. 31.08.2021 r. przypisano 5 kar w wys. ogółem 105 tys. zł.

²⁴ Dotyczyło decyzji nr: 11/2020; 14/2020; 15/2020; 16/2020; 17/2020; 1/2021; 3/2021; 6/2021.

natychmiastowego wykonania siedmiu decyzji nakładających kary pieniężne na łączną kwotę 160 tys. zł (do 30 czerwca 2021 r. nie zostało wydane żadne postanowienie o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji). W żadnym z postępowań nie został złożony wniosek zobowiązanego o stwierdzenie nieważności decyzji. W przypadku pięciu decyzji opiewających na łączną kwotę 150 tys. zł strony wniosły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA); cztery z tych skarg złożonych w 2020 r. i 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. nie zostały rozpatrzone.

(akta kontroli str. 280-281, 3778-378A)

W 2019 r. Sanepid wydał jedną decyzję nakładającą karę na kwotę 20 tys. zł, od której strona wniosła odwołanie. Organ II instancji uchylił w całości tę decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Organ I instancji w kolejnej decyzji utrzymał wymierzoną karę w kwocie 20 tys. zł. Strona złożyła odwołanie od tej kolejnej decyzji. Organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Strona złożyła skargę do WSA na decyzję organu II instancji, którą następnie WSA oddaliło.

(akta kontroli str. 178)

W 2020 r. strony odwołały się od 12 decyzji opiewających na kwotę 124 tys. zł. Jedno z tych odwołań rozpatrzył organ I instancji uchylając decyzję w sprawie wymierzenia kary na kwotę 5,0 tys. zł. Pozostałe 11 odwołań rozpatrzył organ II instancji w ten sposób, że: pięć²⁵ decyzji uchylił w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia (na kwotę 47 tys. zł); cztery²⁶ decyzje uchylił w całości (na kwotę 37 tys. zł); dwie utrzymał w mocy (na kwotę 35 tys. zł). Strona jednej z decyzji opiewającej na kwotę 30 tys. zł złożyła skargę do WSA, która nie została²⁷ rozpatrzona.

(akta kontroli str. 179-186, 189)

W 2021 r. strony złożyły odwołanie od wszystkich czterech decyzji nakładających kary na kwotę ogółem 100 tys. zł. Organ II instancji trzy z tych decyzji na kwotę ogółem 70 tys. zł utrzymał w mocy, a jedną z nich uchylił w części dotyczącej nałożonej kary (w wys. 30 tys. zł) i jednocześnie orzekł wymierzając karę pieniężną w wysokości 15 tys. zł. W każdej z tych czterech spraw, strony złożyły skargę do WSA; w jednej z nich, 8 lipca 2021 r. WSA uchylił zaskarżoną decyzję nakładającą karę na kwotę 15 tys. zł; w pozostałych trzech - sprawy były w toku²⁸.

(akta kontroli str. 187-190)

1.6. Wniesione przez strony ww. odwołania od decyzji Sanepid przekazał organowi II instancji w dniu ich wpływu lub po upływie od trzech do siedmiu dni od daty wpływu. Złożone przez strony wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania siedmiu decyzji na łączną kwotę 160 tys. zł Sanepid przekazał organowi II instancji po upływie od czterech do siedmiu dni od ich wpływu.

(akta kontroli str. 178-188, 252-269, 378-488)

1.7. Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że rozwiązania organizacyjne dotyczące kontroli i monitorowania terminowości uiszczania kar administracyjnych przez ukaranych w celu niedopuszczenia ich do przedawnienia zostaną uregulowane w projektowanej procedurze windykacji należności, która zostanie wprowadzona w formie załącznika do obowiązujących Zasad rachunkowości.

(akta kontroli str. 175)

²⁵ Z tego: Powiatowy Inspektor po ponownym rozpatrzeniu w trzech sprawach wydał w 2020 r. kolejne decyzje w sprawie nałożenia kar administracyjnych (patrz przyp. nr 12 i 13); a w dwóch wydał w 2020 r. decyzje umarzające postępowanie w sprawie nałożenia kary.

²⁶ Jedną z tych decyzji zostało umorzono postępowanie organu I instancji (7 tys. zł); trzema decyzjami odstąpiono od wymierzenia kar (30 tys. zł).

²⁷ Wg stanu na 26.08.2021 r.

²⁸ J.w.

Liczba i kwota kar administracyjnych zaległych, które powinny być wykonane w latach 2013-2017 kształtowały się następująco: cztery kary na kwotę ogółem 80 tys. zł (2014 r.) i osiem kar na kwotę ogółem 370 tys. zł (2015 r.); w 2013 r., 2016 r. i 2017 r. takich kar nie było.

(akta kontroli, str. 306)

Spośród ww. kar administracyjnych, jedna na kwotę 20 tys. zł przedawniła się w 2020 r., na podstawie art. 70 § 1²⁹ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁰. Terminem zapłaty tej kary był 11 luty 2015 r., a decyzja nakładająca karę uprawomocniła się 27 lutego 2015 r. W dniu 11 marca 2015 r. do zobowiązanego zostało wysłane upomnienie, a w dniu 7 kwietnia 2015 r. został wystawiony tytuł wykonawczy, skierowany do egzekucji 15 kwietnia 2015 r. Postanowieniem z 14 grudnia 2015 r. urząd skarbowy umorzył postępowanie egzekucyjne ze względu na bezskuteczność egzekucji u zobowiązanego. Sanepid, po uzyskaniu tego postanowienia, nie podejmował wobec dłużnika dalszych działań zmierzających do wyegzekwowania kary. Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Sanepidu, w trakcie kontroli NIK uzyskana została informacja, że zobowiązany do zapłaty przedmiotowej kary zmarł w 2017 r. (na trzy lata przed upływem terminu przedawnienia się kary).

(akta kontroli str. 307-319, 512)

Należność z tytułu przedawnionej w 2020 r. kary do dnia 30 czerwca 2021 r. nie została odpisana z należności Sanepidu. Ustalenia w tym zakresie zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 242, 245)

W Zasadach rachunkowości Sanepidu przyjęto, że nie dokonuje się odpisów aktualizujących należności z tytułu dochodów.

(akta kontroli str. 152)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że na należności z tytułu zaległych kar pieniężnych nałożonych w latach 2013-2018 nie dokonywano odpisów aktualizujących ponieważ zawyżałoby to sztucznie należności od kar, które przez Urząd Skarbowy zostały umorzone i uznane za nieściągalne.

(akta kontroli str. 176)

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. 175)

1.9. W księgach rachunkowych Sanepidu (na koncie 221) w latach 2018-2021 (do 30 czerwca) nie zaewidencjonowano operacji gospodarczych dotyczących umorzenia należności z tytułu kar pieniężnych, odpisania należności z tytułu uchylenia kary pieniężnej i przedawnienia wykonania kary.

(akta kontroli str. 242-251)

Na próbie 10 spraw³¹, w których organ I lub II instancji uchylił lub umorzył postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej ustalono, że:

²⁹ W świetle tego przepisu zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

³⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 1540, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

³¹ Wybranych losowo spośród 20 spraw, w których nałożono 24 kary na łączną kwotę 319 tys. zł (opisane w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia); żadna z tych 10 uchylonych lub umorzonych decyzji Powiatowego Inspektora nie była wcześniej ujęta w ewidencji księgowej.

- trzy³² sprawy zakończyły się wydaniem decyzji przez Powiatowego Inspektora w sprawie umorzenia postępowania dotyczącego wymierzenia trzech kar na kwotę ogółem 15 tys. zł,
- w jednej³³ sprawie Powiatowy Inspektor uchylił swoją wcześniejszą decyzję wymierzającą karę na kwotę 5 tys. zł;
- w czterech³⁴ sprawach organ II instancji uchylił w całości decyzje organu I instancji wymierzające kary na łączną kwotę 57 tys. zł i przekazał do ponownego rozpatrzenia;
- w jednej³⁵ sprawie organ II instancji uchylił w całości decyzję nakładającą karę na kwotę 7 tys. zł i umorzył postępowanie organu I instancji w całości;
- w jednej³⁶ sprawie organ II instancji uchylił decyzję w części nałożonej kary na kwotę 30 tys. zł i wymierzył karę na kwotę 15 tys. zł.
Żadnego z ww. odpisów należności z tytułu kar nie ujęto na koncie 221, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 242, 245, 320-323)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Do dnia³⁷ kontroli NIK, z naruszeniem zasady rzetelności, nie zostały wprowadzone uregulowania wewnętrzne określające rozwiązania organizacyjne dotyczące podejmowania pierwszych działań (informacyjnych) oraz kontroli i monitorowania terminowości uiszczania kar administracyjnych przez ukaranych.

(akta kontroli str. 174-175)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że sprawy dotyczące prowadzenia przez Sanepid postępowań administracyjno-egzekucyjnych zostaną uregulowane w „Procedurze windykacji należności w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Ostrowie Wielkopolskim”, która zostanie wprowadzona w formie załącznika do obowiązujących Zasad (polityki) rachunkowości po zakończeniu trwającej aktualizacji zapisów wspomnianej polityki .

(akta kontroli str. 174-175, 270-274)

2. W ośmiu³⁸ decyzjach, nakładających kary pieniężne, podany wymagany 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 kary 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 w ww. decyzjach doszło do zamieszczenia innego zapisu niż wynika to z przepisów art. 48a ust. 7 przyw. wyżej ustawy. Przyczyną tego było dokonanie kompilacji obu przytoczonych przepisów. Z jednej strony ustawodawca przewiduje natychmiastową wykonalność decyzji w przedmiocie kary pieniężnej z dniem jej doręczenia, co nie zawsze jest możliwe, często zachodzi potrzeba awizowania pisma i pozostawienia go w urzędzie pocztowym przez okres 14 dni, a skutek doręczenia następuje z upływem 14 dnia (art. 44 kpa). A z drugiej strony, kary są wpłacane w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji. Decyzja administracyjna nakładająca karę pieniężną

³² Dot. decyzji nr 1/2020, 4/2020 i 7/2020.

³³ Dot. decyzji nr 5/2020.

³⁴ Dot. decyzji nr ON-HP.439.20.5.2018; 7/2020; 10/2020; 11/2020.

³⁵ Dot. decyzji nr 9/2020.

³⁶ Dot. decyzji nr 3/2021.

³⁷ 12.07.2021 r.

³⁸ Dotyczyło decyzji nr: 11/2020; 14/2020; 15/2020; 16/2020; 17/2020; 1/2021; 3/2021; 6/2021.

za niestosowanie się do zakazów związanych ze zwalczaniem COVID – 19 ma charakter konstytutywny i doręczenie takiej decyzji tworzy zupełnie nowy stan prawny. Adresat staje się zobowiązany do uiszczenia wskazanej w decyzji kary pieniężnej.

(akta kontroli str. 376)

3. Nieodpisanie w 2020 r. z ksiąg rachunkowych Sanepidu, należności z tytułu kary na kwotę 20 tys. zł, pomimo jej przedawnienia, naruszało przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Ponadto nieodpisanie tej 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 20 tys. zł w stosunku do rzeczywistych należności Sanepidu z tytułu kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 306, 327-328, 330, 500, 502, 504-505)

W wyjaśnieniach w powyższej sprawie Dyrektor Sanepidu podał, że przedawniona ww. kara pieniężna nie stanowi naruszenia prawa i nie niesie żadnych konsekwencji finansowych dla budżetu państwa. Jednak dla uporządkowania dokumentacji dotyczącej przedawnionej kary została ona jeszcze w trakcie kontroli odpisana w dniu 14 września 2021 r. na podstawie decyzji Powiatowego Inspektora umarzającej z urzędu przedmiotową należność.

(akta kontroli str. 512-515)

4. Nieujęcie w księgach rachunkowych Sanepidu na koncie 221 ośmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 95 tys. zł w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary oraz nieujęcie na tym koncie w ogóle 15 kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 214 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. 1 i 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. 178-188, 242-251, 320-323)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że należności z tytułu nałożonych kar w stosunku do których toczą się postępowania odwoławcze zostaną zaksięgowane kiedy staną się ostateczne, a nie w momencie wystawienia decyzji. Ponadto podał, że nie zostały zaksięgowane kary, które zostały umorzone lub co do których toczy się jeszcze postępowanie administracyjne – zatem nie są jeszcze uprawomocnione.

(akta kontroli str. 176, 375)

Wyjaśnienia Dyrektora Sanepidu nie zasługują na uwzględnienie. Nieprzypisane w księgach administracyjne kary pieniężne zostały nałożone na podstawie przepisów art. 52a ustawy o zapobieganiu narkomanii lub art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń. Zgodnie z przyw. przepisami decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne w sprawie kary pieniężnej podlegają natychmiastowemu wykonaniu i należało je ująć w ewidencji księgowej w miesiącu, w którym decyzje nakładające kary zostały wydane.

5. Nieujęcie w księgach rachunkowych Sanepidu na koncie 221 należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych skutkowało tym, że w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano zdarzeń gospodarczych dotyczących odpisów należności z tytułu kar w związku wydaniem przez organ I lub II instancji decyzji uchylających, umarzających lub obniżających te kary. Na próbie 10 takich spraw ustalono, że z naruszeniem przepisów art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości nie zaewidencjonowano odpisów należności Sanepidu na łączną kwotę 99 tys. zł z tytułu umorzenia, uchylecia lub zmniejszenia 10 kar pieniężnych, w okresie sprawozdawczym, w którym miały miejsca te zdarzenia gospodarcze.

(akta kontroli str. 242, 245, 320-323)

Powyższą sprawę Dyrektor Sanepidu wyjaśnił m.in. toczącymi się skomplikowanymi i zawiłymi sprawami odwoławczymi; strony wielokrotnie odwoływały się poprzez Powiatowego Inspektora do Wojewódzkiego Inspektora co powodowało przedłużanie toczących się spraw. Niejednokrotnie trudno było ustalić kiedy decyzja staje się ostateczna i ma być przypisana w księgach. Mogło dojść do przeoczenia i niedopatrzenia niektórych spraw, w stosunku do ilości toczących się postępowań i nałożonych na pracowników dodatkowych obowiązków w związku ze zwalczaniem stanu epidemii.

(akta kontroli str. 508, 511-512)

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 rozwiązań organizacyjnych w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych oraz kontroli i monitorowania terminowości uiszczania kar administracyjnych przez ukaranych, co mogło mieć wpływ na stwierdzone nieprawidłowości. W kontrolowanych latach, Powiatowy Inspektor nałożył 24 kary administracyjne na łączną kwotę 319 tys. zł, w tym cztery na kwotę 55 tys. zł zostały nałożone kolejną decyzją wydaną po uchyleniu przez organ II instancji decyzji pierwotnej. Złożone przez strony odwołania oraz wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji Sanepid przesłał w ustawowym, siedmiodniowym terminie do organu II instancji. Należności Sanepidu z tytułu ośmiu kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 95 tys. zł nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w miesiącu wydania decyzji nakładających te kary, a 15 kar natychmiast wykonalnych na kwotę ogółem 214 tys. zł, nie ujęto w księgach w ogóle. Nieprzypisanie nałożonych kar w księgach rachunkowych skutkowało tym, że nie ewidencjonowano w księgach zdarzeń gospodarczych dotyczących odpisów należności z tytułu kar umorzonych, uchylonych lub obniżonych. Taki sposób postępowania był niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont dla budżetu. Przypisu sześciu kar pieniężnych na łączną kwotę 115 tys. zł dokonano dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, po upływie od 67 do 175 dni od daty wydania decyzji nakładających te kary. 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 20 tys. zł, których nie odpisano z ewidencji księgowej, pomimo ich przedawnienia w 2020 r. Zaniechanie przypisów i odpisów należności Sanepidu z tytułu administracyjnych kar pieniężnych zniekształciło obraz stanu należności jednostki prezentowany w sprawozdaniach budżetowych RB-27 i RB-N za 2020 r. i za I półrocze 2021 r. W ośmiu decyzjach, nakładających kary administracyjne, terminy ich zapłaty zostały określone niezgodnie z ustawowym terminem – na 7 dni po doręczeniu decyzji, zamiast na 7 dni od wydania decyzji.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Sanepid wobec dłużników zalegających z zapłatą kar pieniężnych nie podejmował pierwszych działań informacyjnych³⁹, ponieważ jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Sanepidu nie było możliwości skontaktowania się z dłużnikiem. Ponadto podał, że działania informacyjne są prawem, a nie obowiązkiem wierzyciela.

(akta kontroli str. 377)

2.2. Powiatowy Inspektor, zgodnie z ustaleniami opisanymi w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wydał 24 decyzje nakładające kary pieniężne na kwotę ogółem 319 tys. zł, z których dziewięć nakładających kary na kwotę ogółem 105 tys. zł zostało przypisanych na koncie 221, a 15 nakładających kary na kwotę 214 tys. zł nie przypisano na koncie 221.

(akta kontroli str. 178-188, 242-251, 320-323)

Sanepid podjął działania dyscyplinujące poprzez wystawienie ośmiu upomnień wobec dłużników zalegających z zapłatą ośmiu kar administracyjnych w kwocie ogółem 87 tys. zł, w tym pięć dotyczyło kar przypisanych na koncie 221, a trzy kar nieprzypisanych. W I półroczu 2020 r. wystawionych zostało pięć upomnień na kwotę 32 tys. zł, w II półroczu 2020 r. wystawiono jedno upomnienie na kwotę 5 tys. zł, a w I półroczu 2021 r. wystawione zostały dwa upomnienia na kwotę 50 tys. zł. Jedna z kar w wys. 5 tys. zł objętych upomnieniem została wpłacona przez zobowiązanego. Upomnienia te zostały wystawione po upływie odpowiednio:

- od 130 do 594 dni od daty wymagalności trzech kar na kwotę ogółem 55 tys. zł (38% upomnień);
- od 7 do 24 dni od daty wymagalności pięciu kar na kwotę ogółem 32 tys. zł (62% upomnień).

(akta kontroli str. 178-181, 186, 284-290, 320-323)

Wśród 15 decyzji nakładających kary na kwotę 214 tys. zł, które nie zostały przypisane na koncie 221:

- dziewięć nakładających kary na kwotę 102 tys. zł zostało uchylonych przez organ II instancji i przekazanych do ponownego rozpatrzenia po upływie od 31 do 91 dni od daty kiedy kara stała się zaległa; po uchyleniu dwóch z tych decyzji – organ I instancji wydał kolejne utrzymujące wymierzone wcześniej kary, dla których do 30 czerwca 2021 r. wymagany termin zapłaty nie upłynął;
- jedną nakładającą karę na kwotę 7,0 tys. zł organ II instancji uchylił w całości i umorzył postępowanie organu I instancji w całości po upływie 232 dni od daty kiedy kara stała się zaległa;
- jedną na kwotę 5,0 tys. zł organ I instancji uchylił po upływie 14 dni od daty kiedy kara stała się zaległa;
- jedną nakładającą karę na kwotę 30,0 tys. zł organ II instancji uchylił w części nałożonej kary i wymierzył karę w wys. 15 tys. zł po upływie 42 dni od daty kiedy kara stała się zaległa; od terminu zapłaty obniżonej kary do 30 czerwca upłynęło 155 dni;
- trzy na kwotę ogółem 70 tys. zł, które organ II instancji utrzymał w mocy po upływie od 60 do 67 dni od daty kiedy kara stała się zaległa; w przypadku tych decyzji od daty kiedy kara stała się wymagalna do 30 czerwca 2021 r. upłynęło od 107 do 159 dni.

³⁹ O których mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

Dwie⁴⁰ kary na kwotę ogółem 27 tys. zł, w przypadku których upłynęło odpowiednio: 91 i 232 dni od daty kiedy upłynął termin zapłaty kary do daty rozstrzygnięcia; trzy⁴¹ kary na kwotę ogółem 70 tys. zł, które organ II instancji utrzymał w mocy i od daty kiedy kary te stały się wymagalne do 30 czerwca 2021 r. upłynęło od 107 do 159 dni; jedna⁴² kara na kwotę 15 tys. zł, dla której do 30 czerwca 2021 r. upłynęło 155 dni od terminu zapłaty, nie zostały objęte upomnieniami wystawionymi przez Sanepid, co zostało opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 285-290, 320-323)

W wystawionych w kontrolowanym okresie upomnieniach zobowiązani zostali zobligowani wpłacić doliczone odsetki i koszty upomnienia. W przedmiotowych upomnieniach oraz w tytułach wykonawczych (opisanych w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) błędnie zostały podane terminy, od których liczy się odsetki od zaległości. W przypadku kar nałożonych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń terminy te przypadały później niż po upływie 7 dni od daty wydania decyzji nakładającej karę, a w przypadku kar nałożonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – termin ten był późniejszy niż od następnego dnia po wydaniu decyzji nakładającej karę. Ustalenia w sprawie błędnie naliczanych odsetek od nieterminowo uregulowanych kar zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 295, 297, 303, 305, 332-347)

W powyższej sprawie Dyrektor Sanepidu wyjaśnił, że podane daty, od których nalicza się odsetki - to daty liczone 7 dni od daty doręczenia decyzji.

(akta kontroli str. 377)

2.3. W Zasadach rachunkowości Sanepidu przyjęto, że odsetki od należności ujmuje się w momencie ich zapłaty lub w wysokości odsetek należnych na koniec kwartału.

(akta kontroli str. 152)

Naliczone odsetki ujmowane były na koncie 221-02 Odsetki bieżące. W kwocie odsetek ogółem zaksięgowanej na koncie 221-02:

- wg stanu na 31 grudnia 2020 r. odsetki w wysokości 1 031,23 zł stanowiły odsetki naliczone od trzech przypisanych w 2020 r. kar pieniężnych; do naliczenia tych odsetek przyjęto stawkę odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w wys. 8%;

- wg stanu na 30 czerwca 2021 r. odsetki w wysokości 1 820,66 zł stanowiły odsetki naliczone od trzech przypisanych w 2020 r. kar pieniężnych; do naliczenia tych odsetek przyjęto stawkę odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w wys. 8%.

Kwota naliczonych i przypisanych odsetek na koniec ww. okresów sprawozdawczych została zaniżona, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 350-371)

2.4. Spośród pięciu zaległych kar administracyjnych na kwotę 70 tys. zł, przypisanych na koncie 221, na trzy na kwotę ogółem 20 tys. zł Sanepid wystawił tytuły wykonawcze; nie było przypadków wystawienia tytułu wykonawczego bez uprzedniego wysłania upomnienia. Dwa tytuły wykonawcze na kwotę 15 tys. zł zostały wystawione w I półroczu 2020 r. i jeden na kwotę 5 tys. zł został wystawiony w II półroczu 2020 r.

Tytuły te zostały wystawione po upływie odpowiednio: 48 i 53 dni (67% tytułów) i po 207 dni (33% tytułów) od daty kiedy kary pieniężne stały się wymagalne; żadna z tych kar nie została wyegzekwowana.

⁴⁰ Nałożone decyzjami nr ON-HP.439.20.5.2018 z 27.06.2019 r. i nr 9/2020 z 26.05.2020 r.

⁴¹ Nałożone decyzjami nr 1/2021 z 15.01.2021 r.; nr 2/2021 z 15.01.2021 r. i nr 6/2021 z 8.03.2021 r.

⁴² Nałożona decyzją organu I instancji nr 3/2021 z 19.01.2021 r., uchyloną 9.03.2021 r. decyzją organu II instancji w części nałożonej kary i wymierzającą karę w wys. 15 tys. zł.

Na dwie zaległe kary na kwotę ogółem 50 tys. zł do dnia 30 czerwca 2021 r. nie zostały wystawione tytuły wykonawcze - od daty kiedy te kary stały się wymagalne upłynęło odpowiednio: 229 i 609 dni. Do zobowiązanych zalegających z zapłatą tych dwóch kar Sanepid wysłał upomnienia 15 i 17 czerwca 2021 r., po upływie odpowiednio 216 i 594 dni od daty wymagalności tych kar. Również nie zostały wystawione tytuły wykonawcze na sześć⁴³ kar na łączną kwotę 112 tys. zł, których nie przypisano na koncie 221.

(akta kontroli str. 289-305, 320-323, 344-347)

Tytuły wykonawcze zostały przekazane do organów egzekucyjnych w dniu wystawienia (trzy sprawy) lub po upływie trzech dni po wystawieniu tytułu (jedna sprawa).

(akta kontroli, str. 294-297, 302-305)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach m.in., że na obecną chwilę nie posiada informacji o przebiegu prowadzonego postępowania egzekucyjnego. W przedmiotowej sprawie organ egzekucji również nie wystosował do wierzyciela żadnych informacji. Jak podał dalej, wystąpi do organu egzekucji o informację w sprawie toczących się postępowań egzekucyjnych w III, IV kwartale br.

(akta kontroli str. 377)

2.5. Według stanu na 31 grudnia: 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r. i na 30 czerwca 2021 r. stan zaległości z tytułu kar administracyjnych nałożonych do 31 grudnia 2017 r. wynosił odpowiednio: 448,5 tys. zł (2017 r.), 447,1 tys. zł (2018 r.), 443,5 tys. zł (2019 r.) i po 440,6 tys. zł w 2020 r. i w 2021 r. Zaległości z tytułu kar nałożonych do 31 grudnia 2017 r. zostały objęte 12 tytułami wykonawczymi.

(akta kontroli str. 331, 516)

2.6. Pracownicy Sanepidu w 2020 r. w: marcu, październiku i listopadzie oraz w 2021 r. w: lutym i marcu wykonywali pracę w formie pracy zdalnej. W 2020 r.: w marcu pracę w formie zdalnej wykonywało 20 pracowników, w tym m.in. główna księgowa (w dniach 23-24); w październiku i listopadzie pracę w formie zdalnej wykonywało odpowiednio: trzech i czterech pracowników. W 2021 r. w lutym i marcu pracę w formie zdalnej wykonywało odpowiednio: jeden i dwóch pracowników.

(akta kontroli str. 175, 176)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach, że pracownicy skierowani do pracy w formie zdalnej otrzymali sprzęt komputerowy, który zabezpieczony został podwójnym hasłem dostępu przed dostępem osób nieupoważnionych oraz służbowe telefony komórkowe. Nadzór nad realizacją obowiązków w ramach wykonywanej przez pracowników pracy zdalnej prowadziły osoby sprawujące bezpośredni nadzór nad pracownikami wykonującymi czynności służbowe.

(akta kontroli str. 170)

2.7. W prowadzonych w okresie objętym kontrolą postępowaniach egzekucyjnych nie wystąpiły przypadki konieczności przekazywania organowi egzekucyjnemu informacji, o których mowa w art. 32a i art. 32aa ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁴.

(akta kontroli str. 376)

2.8. Na 30 czerwca 2021 r. zaległe należności z tytułu kar administracyjnych na łączną kwotę 460,6 tys. zł objęte były 15⁴⁵ tytułami wykonawczymi wystawionymi w okresie od 28 kwietnia 2014 r. do 21 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 320-321, 331)

⁴³ Dotyczy kar przywołanych w przypisach 40-42, opisanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁴⁵ 12 tytułów zostało wystawionych przed 2018 r., a 3 w kontrolowanym okresie.

W żadnym z tych 15 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. 376)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Podjęcie działań dyscyplinujących wobec trzech zobowiązanych do zapłaty kar pieniężnych na łączną kwotę 55 tys. zł, poprzez wystawienie upomnień dopiero po upływie odpowiednio 130, 216 i 594 dni od daty kiedy kary te stały się wymagalne oraz niewystawienie upomnień przez okres ponad 70 dni od terminu zapłaty sześciu kar na łączną kwotę 112 tys. zł, których nie przypisano na koncie 221, naruszało zasadę rzetelności postępowania. Dziewięć⁴⁷ zaległych kar, na które wystawiono lub nie upomnienia stanowiło 45% kar, których nie uregulowano w terminie.

(akta kontroli str. 178-181, 186, 284, 286, 288-290, 320-323)

Dyrektor Sanepidu podał w wyjaśnieniach m.in., że w stosunku do każdej z nałożonej kary administracyjnej toczyły się postępowania odwoławcze w trybie administracyjnym i sądowym oraz, że ww. upomnienia zostały wystawione po uprawomocnieniu się decyzji nakładających kary. Dodał również, że wpływ na późniejszy termin wystawiania upomnień miały toczące się w tym okresie procedury odwoławcze, które ze względu na stan epidemii toczyły się dłużej oraz, że niejednokrotnie trudno było ustalić kiedy upomnienie ma być wystawione.

(akta kontroli str. 507, 510, 520)

2. Z naruszeniem zasady rzetelności wystawiano tytuły wykonawcze. Jeden z tytułów wykonawczych na kwotę kary 5 tys. zł został wystawiony dopiero po upływie 207 dni od daty kiedy kara stała się zaległa, a ośmiu kar na kwotę ogółem 162 tys. zł nie objęto tytułami wykonawczymi, pomimo że od daty kiedy te kary stały się wymagalne upłynęło ponad 90 dni. Dziewięć⁴⁸ zaległych kar, na które wystawiono tytuły lub nie stanowiło 45% kar, których nie uregulowano w terminie.

(akta kontroli str. 289-305, 320-323)

Dyrektor Sanepidu w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał m.in., że wpływ na terminy wystawiania tytułów wykonawczych miały toczące się skomplikowane i zawile procedury odwoławcze w trybie administracyjnym i sądowym oraz, że niejednokrotnie trudno było ustalić kiedy tytuł ma być wystawiony. Pracownicy jednostki w tym trudnym okresie byli oddelegowani do innych zadań wymagających natychmiastowych działań, sprawy egzekucji były odroczone w czasie. Dodał, że zostanie usprawniony proces windykacji i ograniczone zostanie ryzyko wystąpienia podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

(akta kontroli str. 507, 511, 520)

3. Kwoty przypisanych pod datą 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. należności Sanepidu z tytułu odsetek od zaległych kar pieniężnych zostały zaniżone odpowiednio: o 24,71 zł i 4 212,21 zł, bowiem w obu przypadkach błędnie zostały ustalone terminy, od których winny być naliczane odsetki, co zostało opisane w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto w 2021 r. odsetki zostały

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

⁴⁷ W przypadku pozostałych 15 kar nałożonych w kontrolowanym okresie nastąpiła zapłata lub rozstrzygnięcia zostały podjęte przez organ I lub II instancji w terminie do 70 dni, od daty kiedy kara stała się zaległa (wg stanu na 30.06.2021 r.).

⁴⁸ J.w.

naliczone od trzech kar na kwotę ogółem 20 tys. zł, zamiast od pięciu kar na kwotę ogółem 70 tys. zł, przypisanych na koncie 221 w dniu 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 350-370)

W wyjaśnieniach w powyższej sprawie Dyrektor Sanepidu podał m.in., że ewidencja i naliczanie odsetek w jednostce jest prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Błąd poprzez kopiowanie pliku z poprzedniego kwartału spowodował, że plik na dzień 30 czerwca 2021 r. nie został zapisany z wyliczonymi aktualnymi odsetkami. Dodał, że wszystkie nieprawidłowości przy liczeniu odsetek zostaną sprostowane na koniec następnego kwartału.

(akta kontroli str. 506, 511)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podejmowanie działań dyscyplinujących wobec zobowiązanych do zapłaty administracyjnych kar pieniężnych i zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego. Trzy upomnienia do zobowiązanych do zapłaty kar zostały wysłane po upływie od 130 do 594 dni od daty kiedy kary stały się wymagalne, a dla sześciu kar upomnień nie wystawiono w ogóle, pomimo upływu ponad 70 dni od terminu ich zapłaty. Jeden tytuł wykonawczy natomiast sporządzono po upływie 207 dni od daty kiedy kara stała się zaległa lub nie sporządzono ich w ogóle dla ośmiu zaległych kar pomimo, że upłynęło ponad 90 dni od daty kiedy kara stała się wymagalna. Odsetek zaległych kar pieniężnych, na które wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze po upływie odpowiednio 70 dni i 90 dni od daty kiedy kary stały się zaległe oraz, których nie objęto upomnieniami i tytułami, pomimo upływu tych okresów, wynosi 45%. Wystawione tytuły niezwłocznie zostały przekazane do egzekucji. Odsetki od zaległych należności z tytułu przypisanych kar pieniężnych zostały naliczone i przypisane w księgach rachunkowych. Jednakże ich wysokość została zaniżona o 4 212,21 zł⁴⁹, w związku z błędnym przyjęciem terminu od kiedy należy je naliczyć oraz nieuwzględnieniem w podstawie ich naliczenia wszystkich kar przypisanych w księgach, zniekształcając obraz należności Sanepidu z tytułu odsetek, prezentowany w sprawozdaniach budżetowych (RB-27).

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. Przyjęcie wewnętrznych uregulowań określających rozwiązania organizacyjne w zakresie podejmowania pierwszych działań informacyjnych oraz kontroli i monitorowania terminowości uiszczania kar administracyjnych przez ukaranych.
2. Ustalanie w decyzjach nakładających kary zgodnego z przepisami, terminu ich zapłaty.
3. Ujmowanie w księgach rachunkowych należności z tytułu kar pieniężnych natychmiast wymagalnych niezwłocznie po wydaniu decyzji nakładających te kary.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych dotyczących odpisów należności z tytułu kar pieniężnych w tym samym okresie sprawozdawczym, w którym miały miejsce takie zdarzenia.
5. Bieżące analizowanie zaległych należności z tytułu kar administracyjnych pod kątem ich przedawnienia, a następnie odpisania z ksiąg rachunkowych.
6. Terminowe wysyłanie do zobowiązanych do zapłaty administracyjnych kar pieniężnych upomnień i tytułów wykonawczych.
7. Prawidłowe naliczanie odsetek od wszystkich przypisanych zaległych kar administracyjnych.

⁴⁹ Wg stanu na 30.06.2021 r.

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 28 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Joanna Józwiak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
p.o. wicedyrektora

.....
Podpis

.....
Podpis