



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KGP.410.011.02.2016
P/16/012

Tekst ujednociony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednociony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 11/2017 z dnia 29 marca 2017 r.)*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/012 – Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Kontrolerzy</i>	1. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/34/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. i nr KGP/62/2016 z dnia 21 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4b) 2. Marzena Antoniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/50/2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r. i nr KGP/61/2016 z dnia 21 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2b)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Niechciał, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od 12 maja 2016 r. Poprzednio, od 23 marca 2014 r. funkcję Prezesa UOKiK pełnił Adam Jasser (w tym od 22 stycznia 2016 r. jako p.o. Prezesa UOKiK). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości skutkujących utratą możliwości dochodzenia należności lub negatywnie wpływających na procesy windykacji należności.

Urząd bez zbędnej zwłoki podejmował szeroko rozumiane działania windykacyjne, tj. m.in. wzywał do uiszczenia nałożonych na przedsiębiorców kar pieniężnych, wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze.

W przypadku nieskuteczności egzekucji od spółek prawa handlowego podejmowano działania w celu zaspokojenia należności przez członków zarządów tych spółek. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyceny należności. Dokonywano aktualizacji ich wartości oraz wymaganej inwentaryzacji. Występująca w wielu wypadkach znaczna, nawet kilkuletnia różnica pomiędzy datą ukarania przedsiębiorcy karą pieniężną a terminem jej uiszczenia była przede wszystkim

¹ Najwyższa Izba Kontroli zastosowała w tej kontroli 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

wynikiem specyfiki należności występujących w Urzędzie, a nie zaniedbań w prowadzeniu ich windykacji.

NIK wskazuje natomiast na nieprawidłowości polegające na księgowaniu należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych z opóźnieniem, w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (kwartalnie, a nie miesięcznie), a także na niekonsekwentnym stosowaniu w latach 2010-2014 (do maja), przyjętego wewnątrz w UOKiK, 14-dniowego terminu dokonywania zwrotu kar, uchylonych wyrokami sądowymi. Drugie z tych uchybień powodowało nieuzasadniony wzrost zapłaconych odsetek od zwracanych kar.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należytość i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. dochody w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów² zostały wykonane w wysokości 279,8 mln zł, z czego 278,2 mln zł (tj. 99,4%) stanowiły dochody z tytułu kar pieniężnych nałożonych przez Prezesa UOKiK. Drugą co do wielkości pozycję dochodów stanowiły wpływy z najmu – 1,3 mln zł (0,5%). Pozostałe pozycje dochodów wyniosły łącznie 0,3 mln zł (0,1%). W dochodach tych zawierają się m.in. wpływy z różnych dochodów (260 tys. zł), obejmujące m.in. wpłaty przedsiębiorców z tytułu zwrotu kosztów badań zakwestionowanych (niespełniających wymogów) próbek paliw i towarów, a także wpływy z różnych opłat (2 tys. zł), w tym zwrot kosztów upomnień i kosztów postępowania dochodzenia należności. W strukturze wykonanych w 2015 r. dochodów z kar pieniężnych (ww. kwota 278,2 mln zł), wpływy z tytułu kar nałożonych decyzjami Prezesa UOKiK w latach 2006-2007 stanowiły 89,1% (248,4 mln zł). Tak duże oddalenie w czasie momentu nałożenia kary od jej uregulowania wynikało z wykorzystania całej ścieżki odwoławczej przez ukarane podmioty i terminu wydania ostatecznych rozstrzygnięć przez Sąd Apelacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 162)

1.1. Kontrolą w zakresie należytości dochodzenia należności objęto 37 postępowań dotyczących windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa w latach 2011-2015, w tym 36 wydanych w imieniu Prezesa UOKiK decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na 51³ podmiotów gospodarczych, na które nałożono kary w łącznej wysokości 260,3 mln zł. W tym 28 należności z tytułu 25 decyzji o nałożeniu kar, które na koniec 2015 r. stanowiły zaległości w łącznej wysokości 14 424 297,86 zł. Jedna należność dotyczyła niepłacenia czynszu przez Specjalistyczną Spółdzielnię Gastronomiczną w Warszawie, która wynajmowała od UOKiK lokal na prowadzenie restauracji „Sofia”. Część prawomocnych decyzji dotyczących kar była uchylana przez sądy. W takich przypadkach kary wcześniej zapłacone były zwracane wraz z odsetkami⁴. W latach 2011-2015 ukaranych zostało 915 podmiotów gospodarczych na kwotę 432 408 552 zł⁵, w przypadku 17

² Dalej także UOKiK.

³ Ponieważ dwa podmioty ukarane były dwukrotnie, na podstawie odrębnych decyzji Prezesa UOKiK, liczba podmiotów, na które nałożono badane kary wynosiła faktycznie 49.

⁴ W związku z nowelizacją ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz.184, ze zm.) przez ustawę z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2014 r., poz. 945), która weszła w życie z dniem 18.01.2015 r., od tej daty przy zwrocie kary odsetek nie nalicza się.

⁵ W przypadku części z tych kar mogą one ulec zmianie, gdyż ukarane podmioty złożyły kasacje do Sądu Najwyższego, który na dzień zakończenia kontroli jeszcze ich nie rozpatrzył.

ukaranych podmiotów⁶ UOKiK zwrócił kary w łącznej wysokości 91 220 304 zł⁷ oraz odsetki w łącznej wysokości 15 426 458 zł.

1.2. W przypadku ośmiu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, którym wymierzono kary na łączną kwotę 925 460 zł, gdy egzekucja przeciwko nim okazała się nieskuteczna, UOKiK, na podstawie art. 299 § 1 Kodeksu spółek handlowych⁸, wystąpił do sądu z roszczeniami cywilnoprawnymi wobec członków zarządów⁹. Do zakończenia kontroli od członków zarządów sześciu spółek nie wyegzekwowano żadnej kwoty, a od pozostałych 1 413 zł.

W latach 2010 – 2016 (do zakończenia kontroli) UOKiK poprzez urzędy skarbowe wyegzekwował łącznie w całości 220 kar na kwotę 3 830 037 zł¹⁰. Dochody z tego tytułu uległy zmniejszeniu o opłaty komornicze w wysokości 171 330 zł, które zgodnie z art. 66 § 1 i 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹, poniósł Urząd.

Prezes¹² UOKiK w latach 2009 – 2015 wydał siedem postanowień o rozłożeniu na raty kar wymierzonych decyzjami z lat 2006 – 2012, które poddano badaniu. Łączna wielkość kar rozłożonych na raty¹³ wyniosła 1 111 204,54 zł. Do końca 2015 r. z tej kwoty zapłacono 562 474,97 zł (50,62 %). W 2016 r. (do zakończenia kontroli) ukarane podmioty zapłaciły jeszcze 221 715,01 zł (19,95 %). Tylko jeden ukarany, któremu została wymierzona kara w wysokości 3 280 zł¹⁴, nie zapłacił żadnej raty¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 283, 286, 527 – 576, 2793 – 2803, 6053, 6617 – 6644, 6981 – 7018, 7199 – 7203, 7252 – 7306, 7335 – 7337)

1.3. Kontroli poddano także dochodzenie należności z tytułu kar w przypadku 14 decyzji o ukaraniu, w ramach których ukarano 27 podmiotów¹⁶ na łączną kwotę 167 583 822,28 zł. W skontrolowanych działaniach windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 6469 – 6572, 6648 – 6922, 7209 – 7251)

1.4. W latach 2011-2015 w UOKiK wydano 100 decyzji o ukaraniu karami pieniężnymi, które dotyczyły więcej niż jednego podmiotu (dalej decyzje wielopodmiotowe). W ramach tych decyzji ukarano 309 podmiotów gospodarczych na łączną kwotę 220 831 387,95 zł, z których 158 odwołało się od decyzji (pozostałe, ukarane na łączną kwotę 1 095 052,76 zł, się nie odwołały). Część podmiotów z tych, które nie odwołały się od decyzji, wpłaciła kary, a część nie. Ze względu na brak prawomocności decyzji, której dotyczyło odwołanie, kary nie były wymagalne w stosunku do wszystkich podmiotów, a nie tylko tych, które wniosły odwołanie. W latach 2006-2010 także były wydawane decyzje wielopodmiotowe. W niektórych, w ramach jednej decyzji, było od 32 do 149 ukaranych podmiotów. Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Prawnego UOKiK¹⁷ decyzje dotyczące wielu podmiotów podejmowane były m.in. dlatego, że dotyczyły zawarcia zabronionych porozumień. W takich porozumieniach uczestniczyło z reguły wiele

⁶ Liczba zwrotów obejmuje także rok 2010.

⁷ Jedna kara w wysokości 12 187 650 zł została ponownie wpłacona po zmianie wyroku; dot. to opisanego poniżej postępowania w sprawie TP SA.

⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578, ze zm.

⁹ Dotyczyło to decyzji o ukaraniu z lat 2003 – 2012, w których wyroki zapadły w latach 2007 – 2015.

¹⁰ Są to tylko kary wyegzekwowane w całości.

¹¹ Dz.U. z 2016, poz. 599, ze zm.

¹² Postanowienia podpisywali, upoważnieni przez Prezesa, dyrektorzy komórek organizacyjnych.

¹³ Wielkość ta nie obejmuje kwot zapłaconych przez ukaranych przed rozłożeniem kar na raty.

¹⁴ Najniższa z rozłożonych na raty.

¹⁵ Dot. Stowarzyszenia Transportu Osobowego i Bagażowego w Poznaniu, karę w 2009 r. rozłożono na raty, żadna rata nie została zapłacona, wysłano upomnienie, a następnie wystawiono tytuł wykonawczy, nie została wyegzekwowana żadna kwota, postępowanie egzekucyjne umorzono, stowarzyszenie widnieje w rejestrze, ale od 2011 r. nie prowadzi działalności.

¹⁶ Trzy decyzje dotyczyły łącznie 18 podmiotów, a jeden z podmiotów ukarany był dwukrotnie.

¹⁷ Pismo z dnia 4.11.2016 r. nr DPR-0910-517/16/IF, adresowane do Dyrektora Generalnego.

podmiotów gospodarczych, w związku z tym należało jedną decyzją objąć wszystkie te podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 7073, 7017 – 7198)

1.5. Badaniu poddano osiem decyzji Prezesa UOKiK o nałożeniu kar pieniężnych na łączną kwotę 91 273 210,36 zł na siedem podmiotów¹⁸ w sprawach, w których dokonano w latach 2010-2014 zwrotu kar wraz z odsetkami. Kary wraz z odsetkami, na podstawie art. 76 § 1 w związku z art. 77 § 1 pkt 3, § 3 i § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹ stosowanej odpowiednio, podlegały zwrotowi z urzędu po utracie prawomocności decyzji o nałożeniu kary²⁰. W przedstawionych wyżej sprawach wyroki Sądu Najwyższego uchylały prawomocne wyroki innych sądów, a nie decyzje nakładające kary, lecz już w tym momencie decyzje te traciły walor prawomocności. W okresie od roku 2010 do maja 2014 r. stosowano wypracowaną w UOKiK praktykę, zgodnie z którą dokonywano zwrotu kary wraz z odsetkami po wydaniu przez Sąd Najwyższy wyroku²¹ uchylającego wyrok sądu apelacyjnego. Uznawano, że wobec utraty w tym momencie waloru prawomocności decyzji Prezesa UOKiK o nałożeniu kary, na podstawie art. 112 ust. 3 ustawy o UOKiK „znika podstawa uiszczenia kary”²². O stosowanym trybie postępowania Prezes UOKiK każdorazowo informował Ministra Finansów w piśmie zawierającym zapotrzebowanie na środki w celu realizacji zwrotu nadpłaty dochodów budżetowych pobranych przez UOKiK (tj. zwrotu kary wraz z odsetkami). W maju 2014 r., po otrzymaniu od Ministra Finansów wytycznych w tej sprawie²³, w UOKiK zmieniono wyżej opisaną praktykę w ten sposób, że uznano iż „obowiązek zwrotu kary powstaje nie w momencie utraty waloru prawomocności decyzji, lecz w momencie jej uchylecia”²⁴. NIK, nie kwestionując poprawności zwrotu kary już po wyroku Sądu Najwyższego, wskazuje, że powodowało to utratę zwróconych odsetek od uchylonych kar w sytuacjach, gdy ostateczny wyrok podtrzymał decyzję o nałożeniu kary przez UOKiK. Jednocześnie jednak dokonywanie zwrotu kary już na tym etapie postępowania przynosiło wymierne oszczędności w kwocie zwracanych odsetek w sytuacji, gdy w końcowym rozstrzygnięciu decyzja o nałożeniu kary była jednak uchylana²⁵. W badanym okresie kwota uzyskanych w ten sposób oszczędności była wyższa od kwoty odsetek zapłaconych od kar podlegających ponownej wpłacie. Przykładowo, decyzją z dnia 30 maja 2006 r. nr DOK-53/06 Prezes UOKiK ukarał Telekomunikację Polską SA karą w wysokości 12 187 650 zł. Od tej decyzji TPSA odwołała się do Sądu²⁶, a następnie po nieuwzględnieniu odwołania wniosła apelację. Sąd apelacyjny oddalił apelację, a Spółka w dniu 27 kwietnia 2009 r. zapłaciła karę. W wyniku wniesionej przez TPSA kasacji, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 lutego 2010 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi apelacyjnemu. Wyrok SN wpłynął do UOKiK 19 kwietnia 2010 r. W związku z wyrokiem Sądu Najwyższego decyzja Prezesa UOKiK utraciła prawomocność (Prezes UOKiK poinformował o tym Ministra Finansów²⁷), dlatego

¹⁸ Jeden podmiot był ukarany dwukrotnie na podstawie odrębnych decyzji.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 613, ze zm.

²⁰ Od wejścia w życie w dniu 18.01.2015 r. nowelizacji art. 112 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, karę zwraca się bez odsetek w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do zwrotu tej kary wraz z odpisem orzeczenia sądu.

²¹ Dotyczącego konkretnej decyzji (kary).

²² Wyjaśnienia Prezesa UOKiK z dnia 29.11.2016 r. nr BDG/0910-501/16(86).

²³ Pismo znak BP 3/405/21/BKB/2014/47731 z dnia 22 maja 2014 r.

²⁴ Wyjaśnienia Prezesa UOKiK z dnia 29.11.2016 r. nr BDG/0910-501/16(86). Uchylenie decyzji mogło nastąpić w wyroku sądu apelacyjnego ponownie rozpatrującego sprawę, stosownie do wyroku Sądu Najwyższego.

²⁵ Zmiana trybu postępowania eliminowała dokonywanie zwrotu kary wraz z odsetkami, jeśli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez sąd apelacyjny decyzja o nałożeniu kary była utrzymywana. Jednocześnie jednak powodowała konieczność zwrotu odsetek w wyższej wysokości, jeżeli karę należało zwrócić.

²⁶ Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁷ Pismo z kwietnia 2010 r. bez numeru, które wpłynęło do MF25.04.2010 r.

5 maja 2010 r., po otrzymaniu środków z MF, UOKiK zwrócił karę w wysokości 12 187 650 zł wraz z odsetkami w wysokości 1 241 972 zł. Następnie 30 czerwca 2010 r. sąd apelacyjny oddalił apelację TPSA w tej sprawie, tym samym przywracając prawomocność decyzji nr DOK-53/06. Odpis tego wyroku wpłynął do UOKiK 2 września 2010 r. W związku z tym, że wyrok sądu apelacyjnego był prawomocny, UOKiK w dniu 28 lipca 2010 r. wystosował do TPSA upomnienie²⁸. W dniu 4 sierpnia 2010 r. TPSA ponownie wpłaciła karę w wysokości 12 187 650 zł. Postanowieniem z dnia 19 maja 2011 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej TPSA w tej sprawie do rozpoznania. Pomimo iż sąd przywrócił prawomocność decyzji Prezesa, nie można było odzyskać wypłaconych odsetek. Natomiast przykładem uzyskanych oszczędności jest sprawa PKP Cargo SA, ukaranej decyzją Prezesa UOKiK nr DOK-3/2009. Karę w wysokości 60 362 071,69 zł spółka zapłaciła w dniu 3 kwietnia 2012 r.²⁹ Wniosła jednak skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który w dniu 3 października 2013 r. uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Odpis wyroku SN wpłynął do UOKiK 21 listopada 2013 r. W dniu 3 grudnia 2013 r. zwrócono kwotę kary. Zapłacone odsetki za okres od wpłacenia kary do czasu jej zwrotu wyniosły 12 555 310,91zł. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez Sąd Okręgowy, wyrok uchylający decyzję nr DOK-3/2009 został wydany w dniu 17 marca 2014 r. Gdyby zwrot kary nastąpił dopiero po uprawomocnieniu się tego wyroku i jego otrzymaniu przez UOKiK, np. w dniu 15 czerwca 2014 r., to odsetki do zapłacenia wyniosłyby 15 717 291 zł, byłyby zatem o 3 161 980,09 zł wyższe.

Kolejna zmiana trybu postępowania w sprawach zwrotu kar nastąpiła po wejściu w życie z dniem 18 stycznia 2015 r. znowelizowanego art. 112 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁰. Dodany w tym przepisie ust. 6 stanowi bowiem, że „w przypadku uchylenia bądź zmiany prawomocnej decyzji, których następstwem jest uchylenie kary pieniężnej bądź obniżenie jej wysokości, uiszczona kara podlega przez UOKiK zwrotowi w części albo w całości w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do zwrotu tej kary wraz z odpisem orzeczenia sądu i, w uzasadnionym przypadku, stwierdzeniem jego prawomocności. Przy zwrocie kary odsetki nie są naliczane”.

(dowód: akta kontroli str. 2631– 2792, 6001 – 6283, 6286 – 6328, 6332 – 6468, 6645-6647, 7307, 7313 – 7314, 7320 – 7329)

1.6. Kontroli poddano także windykację należności od Specjalistycznej Spółdzielni Gastronomicznej w Warszawie, która od kilkadziesiąt lat wynajmowała w zarządzanym przez UOKiK budynku³¹ lokal o powierzchni 1927 m² i prowadziła w nim restaurację „Sofia”. Ostatnia umowa najmu wygasła z dniem 31 stycznia 2007 r.³² i od tej pory do 31 sierpnia 2009 r. Spółdzielnia korzystała bezumownie z lokalu nie regulując należności. Kwota łączna wierzytelności wyniosła łącznie 3 766 735 zł, w tym kwota główna³³ 2 829 843 zł. W sprawie tej toczyło się 10 postępowań sądowych, ustanowiono hipoteki kaucyjne na łączną kwotę 2 292 044 zł na rzecz UOKiK. W dniu 14 grudnia 2010 r. sąd ogłosił upadłość Spółdzielni obejmującą likwidację jej majątku. UOKiK zgłosił swoje wierzytelności³⁴. W dniu 1 lutego 2012 r. syndyk masy upadłościowej Spółdzielni wpłacił kwotę 2 292 014 zł. Postępowanie upadłościowe zostało zakończone w maju 2012 r., a w czerwcu 2012 r. Spółdzielnia została wykreślona z rejestru przedsiębiorców.

²⁸ Nastąpiło to przed doręczeniem do UOKiK odpisu tego wyroku z tym, że wyrok uprawomocnił się przed wysłaniem upomnienia.

²⁹ Po prawomocnym wyroku sądu apelacyjnego, utrzymującym w mocy decyzję o ukaraniu.

³⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 184, ze zm. Dalej też: *ustawa o okik*.

³¹ Stanowiącym własność Skarbu Państwa.

³² W dniu 31.08.2009 r. nastąpiło z udziałem komornika opróżnienie lokalu.

³³ Oplata za bezumowne korzystanie.

³⁴ Jednocześnie zgłosiło je 155 wierzycieli, łączna kwota wierzytelności wyniosła ponad 17,5 mln zł.

1.7. Najwyższą kwotę zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. stanowiła należność z tytułu kary pieniężnej w wysokości 5 643 425 zł, nałożonej na Praktiker Polska Sp. z o.o. Stanowiła ona 26% całości zaległości na koniec 2015 r.

Decyzją nr DOK – 107/06 z dnia 18 września 2006 r. Prezes UOKiK stwierdził stosowanie, m.in. przez Praktiker Polska Sp. z o.o., praktyki ograniczającej konkurencję poprzez zawarcie porozumienia na krajowym rynku hurtowego obrotu farbami i lakierami, polegającego na ustalaniu cen odsprzedaży 10 rodzajów farb. Za ten czyn na spółkę została nałożona kara w wysokości 16 930 275 zł. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK) wyrokiem z dnia 26 czerwca 2012 r. zmienił ww. decyzję zmniejszając nałożoną na tę spółkę karę do wysokości 5 643 425 zł. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 czerwca 2015 r. oddalił apelację spółki. Tym samym decyzja Prezesa UOKiK, w brzmieniu ustalonym wyrokiem SOKiK, uprawomocniła się. Spółka Praktiker zobowiązana była uiścić nałożoną karę w terminie do 26 czerwca 2015 r.

Dwa dni przed upływem tego terminu, wnioskiem z dnia 24 czerwca 2015 r., Praktiker wniosła o umorzenie nałożonej na nią kary, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, o rozłożenie kary na 12 równych kwartalnych rat płatnych od czerwca 2016 r. lub ewentualne odroczenie płatności kary do grudnia 2016 r. Spółka podniosła, że w obecnej chwili zapłata ok. 6 mln zł kary jest zobowiązaniem radykalnie przekraczającym możliwości finansowe przedsiębiorstwa, a tym samym może doprowadzić do unicestwienia spółki. Pismem z 5 sierpnia 2015 r. spółka, na wezwanie Prezesa UOKiK, uzupełniła braki formalne wniosku. W dniu 18 sierpnia 2015 r. Dyrektor Departamentu Ochrony Konkurencji w UOKiK zwrócił się do Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej o dokonanie oceny dopuszczalności udzielenia pomocy *de minimis* spółce Praktiker w związku z wnioskiem tej spółki o udzielenie ulgi w spłacie kary pieniężnej. Z przedstawionej w dniu 20 listopada 2015 r. opinii wynika, że analiza przedstawionych przez Praktiker dokumentów wykazała, że wsparcie w formie odroczenia terminu płatności będzie zgodne z przepisami o pomocy *de minimis*. Inne wnioskowane formy udzielenia ulgi prowadziłyby do przekroczenia limitu pomocy *de minimis*.

Zgodnie z art. 113 ust. 1 *ustawy o okik* Prezes UOKiK może na wniosek przedsiębiorcy odroczyć uiszczenie kary pieniężnej albo rozłożyć ją na raty ze względu na ważny interes przedsiębiorcy. Postanowieniem z dnia 19 stycznia 2016 r. Prezes UOKiK przychylił się do wniosku spółki Praktiker i odroczył termin płatności nałożonej kary wraz z odsetkami do dnia 31 grudnia 2016 r. z uwagi na istnienie ważnego interesu przedsiębiorcy, przejawiającego się trudną sytuacją ekonomiczną i zagrożoną perspektywą jego dalszego funkcjonowania. Prezes UOKiK wziął pod uwagę m.in., że w latach 2011-2014 spółka ponosiła stratę na działalności, w tym od roku 2012 także na działalności podstawowej, nie osiągała progu rentowności, a także, z wyjątkiem roku 2012, wykazywała ujemny poziom aktywów netto. Prezes UOKiK wskazał jednocześnie, że z tytułu odroczenia terminu płatności należne są odsetki od dnia następującego po dniu złożenia wniosku do dnia upływu odroczonego terminu płatności. Według stanu na dzień wydania postanowienia wynosiłyby one 342 tys. zł.

Odpis wyroku Sądu Apelacyjnego wraz z uzasadnieniem został doręczony do UOKiK w dniu 2 grudnia 2015 r. W dniu 12 lutego 2016 r. do UOKiK wpłynęła skarga kasacyjna, złożona m.in. przez Praktiker, która do listopada 2016 r. nie była rozpatrzona przez Sąd Najwyższy.

(dowód: akta kontroli str. 1482 - 1512, 2227 – 2293, 2382 – 2385, 6469 - 6572)

1.8. Podstawowym dokumentem do prowadzenia ewidencji i windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa był „Regulamin prowadzenia w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów rejestru kar pieniężnych”³⁵ Czynności windykacyjne w sprawach tych należności, wynikających z decyzji o ukaraniu, podjętych w imieniu Prezesa przez dyrektorów departamentów i delegatur, prowadzili pracownicy merytoryczni tych jednostek, pod nadzorem dyrektorów. Czynności te były monitorowane przez pracowników stanowiska do spraw prowadzenia rejestru kar. Sposób dokumentowania działań podejmowanych wobec dłużników w celu zapłacenia przez nich kar, nie był formalnie uregulowany. Część z nich była odnotowywana w rejestrze kar. Wezwanie zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu stosowano tylko w przypadku, gdy dłużnik złożył wniosek o rozłożenie kary na raty. Upomnienia były wysyłane do dłużników najpierw listem poleconym, za zwrotnym poświadczeniem odbioru, a następnie³⁶ listem poleconym bez zwrotnego poświadczenia odbioru. W zbadanych 30 sprawach, w których wysłano upomnienia, w 26 przypadkach zostały one wysłane w terminie nieprzekraczającym miesiąca od upływu terminu na dokonanie wpłaty kary, z tego w 17 sprawach upomnienia zostały wysłane w ciągu 14 dni od upływu tego terminu³⁷. W 17 z badanych spraw wystawione zostały tytuły wykonawcze, z tego w 13 sprawach w okresie do 2 tygodni od upływu terminu zapłaty określonego w upomnieniu, w jednej sprawie w ciągu miesiąca, a w pozostałych 2 sprawach w okresie 2 miesięcy od upływu terminu zapłaty. W UOKiK nie był uregulowany sposób dokumentowania odbioru wezwania do zapłaty³⁸. Nie było także odrębnych szczegółowych regulacji dotyczących nadzoru nad windykacją niepodatkowych należności SP³⁹. W 2015 r. nie umorzono żadnej z niepodatkowych należności SP oraz nie odroczone terminu płatności. W dniu 14 stycznia 2015 r. Prezes UOKiK zwrócił się⁴⁰ do Ministra Finansów z pytaniem o możliwość odpowiedniego stosowania do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym przepisów działu III Ordynacji podatkowej⁴¹, tj. umarzania opisywanych należności z urzędu w przypadkach określonych w art. 67d Ordynacji podatkowej. Racjonalnie stosowane umorzenie pozwalałoby na uniknięcie ponoszenia kosztów nierokującej powodzenia egzekucji należności. W odpowiedzi z dnia 27 sierpnia 2015 r.⁴² Ministerstwo Finansów poinformowało o braku możliwości zastosowania przez Prezesa UOKiK art. 67d Ordynacji podatkowej, tj. umarzania należności z urzędu, także w przypadku potwierdzonej ich nieściągalności. Wcześniej, w dniu 15 maja 2012 r.⁴³, w analogicznej sprawie do Ministerstwa Finansów zwróciła się Dyrektor Departamentu Budżetu i Administracji. Odpowiedź⁴⁴ Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej w Ministerstwie Finansów, udzielona po ponad 16 miesiącach w dniu 4 października 2013 r., zawierała w zakresie braku możliwości umarzania należności z urzędu rozstrzygnięcie identyczne⁴⁵ jak przedstawione powyżej.

³⁵ W latach 2010 – 2015 obowiązywał Regulamin prowadzenia w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów rejestru kar pieniężnych, wprowadzony zarządzeniem nr 24/2007 Dyrektora Generalnego z dnia 19.12.2007 r., zmieniony zarządzeniem nr 18/2012 z dnia 20.04.2012 r., który został zmieniony zarządzeniem nr 1/2014 z dnia 2.01.2014 r.

³⁶ Gdy przestał obowiązywać wymóg dołączenia do tytułu wykonawczego kopii upomnienia i dowodu jego doręczenia (pismo Dyrektora Generalnego UOKiK z dnia 9.09.2016 r. nr DBA-1/091-1(11)/2016).

³⁷ W pozostałych 4 sprawach upomnienia zostały wysłane w terminie poniżej dwóch miesięcy od upływu terminu płatności.

³⁸ Pismo Dyrektora Generalnego UOKiK z dnia 9.09.2016 r. nr DBA-1/091-1(11)/2016.

³⁹ Ani regulamin prowadzenia rejestru kar ani regulamin organizacyjny UOKiK nie regulował tego zagadnienia osobno, pismem z dnia 9.09.2016 r. nr DBA-1/091-1(11)/2016) Dyrektor Generalny wskazał te dwie regulacje wewnętrzne jako jedyne, które regulują sprawy windykacji.

⁴⁰ Pismo BDG-0790-1(1)/15.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

⁴² Pismo Sekretarza Stanu Janusza Cichonia znak: PK4.8011.22.2015.

⁴³ Pismo DBA-1/073-1(26)/2012.

⁴⁴ Pismo PK4/8012/193/ARX/12/1836/RD-99842.

⁴⁵ Natomiast odnośnie podstaw prawnych i zakresu stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowisko to było inne niż wskazane powyżej w piśmie z sierpnia 2015 r.

Ewidencja i windykacja niepodatkowych należności Skarbu Państwa nie były przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli w 2015 r.
W sprawie windykacji UOKiK nie współpracował w 2015 r. z Prokuratorem Generalnym Skarbu Państwa.⁴⁶

(dowód: akta kontroli str. 469 – 500, 6576 – 6616)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, dotyczące nieprzestrzegania przyjętego wewnątrznie w UOKiK 14-dniowego terminu dokonywania zwrotu wpłaconej kary w przypadku utraty prawomocności decyzji nakładającej tę karę.

1. Polkomtel SA wpłacił karę 8 kwietnia 2010 r. W wyniku wniesionej kasacji Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2011 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Odpis prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego wpłynął do UOKiK 21 czerwca 2011 r. UOKiK dokonał zwrotu kary wraz z odsetkami 22 grudnia 2011 r., pomimo że zwrot powinien nastąpić w ciągu 14 dni od otrzymania wyroku, czyli najpóźniej do dnia 5 lipca 2011 r. W związku z nieterminowym zwrotem, odsetki zamiast wynieść 120 439 zł, wyniosły 176 030 zł – wzrosły o 55 591 zł.
2. Gmina Katowice w dniu 30 czerwca 2009 r. zapłaciła karę, jednak w wyniku wniesionej kasacji Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 3 marca 2010 r.⁴⁷ uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Odpis wyroku SN wpłynął do UOKiK 12 maja 2010 r. Zwrotu kary wraz z odsetkami⁴⁸ dokonano w dwóch transzach: 16 i 21 lipca 2010 r., przy czym odsetki wyniosły 10 539 zł. Zwrot kary wraz z odsetkami powinien nastąpić w ciągu 14 dni od otrzymania wyroku, czyli najpóźniej 26 maja 2010 r. Gdyby zwrot nastąpił w tym terminie, to odsetki wyniosłyby 9 041 zł, czyli o 1 498 zł mniej. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego w poszczególnych komórkach organizacyjnych brak było wiedzy co do procedury związanej ze zwrotem kary⁴⁹.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Kontroli poddano próbę 30 należności niepodatkowych budżetu państwa z tytułu nałożonych kar pieniężnych o największych wartościach zaległości na koniec 2015 r. (łącznie kwota 17 784,9 tys. zł). Kwoty należności głównych zaewidencjonowane w księgach rachunkowych UOKiK były zgodne z decyzjami Prezesa UOKiK ustalającymi wysokość nałożonych kar pieniężnych (z uwzględnieniem ewentualnych korekt wynikających z wyroku sądu w danej sprawie). W ewidencji ujmowano także należności uboczne (wynikające np. z kosztów upomnień, postępowań sądowych itp.).

Wartość bilansowa należności była korygowana o odpisy aktualizujące ich wartość. UOKiK przeprowadził na dzień bilansowy 31 grudnia 2015 r. procedurę szacowania

⁴⁶ Pismo zastępczego Dyrektora Generalnego z dnia 4.08.2016 r. nr BDG-0910-501(7)/16.

⁴⁷ Sygn. akt III SK 37/09.

⁴⁸ Także kosztów postępowania.

⁴⁹ Pismo z dnia 29.11.2016 r. nr BDG/0910-501/16(86).

odpisów aktualizujących wartość należności⁵⁰. Odpisy aktualizujące należności zagrożone w znacznym stopniu nieściągalnością wykazane zostały w bilansie na koniec 2015 r. (w informacji dodatkowej) w wysokości 14 294 880,72 zł, w tym 99,6% stanowiły odpisy od należności z tytułu kar pieniężnych (14 237 753,95 zł). Nie stwierdzono, aby dokonywane odpisy były nieadekwatne do stopnia prawdopodobieństwa zapłaty należności. W UOKiK nie opracowano pisemnych uregulowań w zakresie dokonywania odpisu aktualizującego należności. Jednakże Dyrektor Departamentu Budżetu i Administracji przekazała do Delegatur i Departamentów UOKiK wytyczne dotyczące dokonywania odpisu aktualizacyjnego należności w formie pisemnej. Według wyjaśnień⁵¹ Dyrektora Generalnego UOKiK odpisy aktualizacyjne dokonywane są zgodnie z art. 35b ustawy o rachunkowości. Planowane jest uregulowanie zasad dokonywania odpisu aktualizującego należności w wewnętrznych aktach prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 665, 710-773, 2805, 4269)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Ewidencja należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W UOKiK obowiązywał zakładowy plan kont zatwierdzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego.

Badaniem objęto próbę 30 należności niepodatkowych budżetu państwa z tytułu nałożonych kar pieniężnych o największych wartościach zaległości na koniec 2015 r. (łącznie kwota 17 784,9 tys. zł). Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 prowadzona była według podziałek klasyfikacji budżetowej. Umożliwiła wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków i ustalenie stanu należności, z podziałem według kontrahentów.

System ewidencji księgowej nie był bezpośrednio połączony z systemami zarządzania należnościami. Według wyjaśnień⁵² Dyrektora Departamentu Budżetu i Administracji przyczyną tego była nieodpowiednia implementacja informatycznego systemu księgowego w 2001 r., gdy konta księgowe nie zostały odpowiednio sparametryzowane, tak by uzyskać pełną funkcjonalność i automatyzację. System ewidencji księgowej należności nie pozwala na wykorzystanie tej ewidencji jako narzędzia zarządzania w procesie windykacji należności. Funkcję takiego narzędzia pełnią natomiast odrębnie prowadzone rejestry, w tym przede wszystkim rejestr kar prowadzony w Departamencie Budżetu i Administracji (DBA). Zawierają one adekwatny zakres ustrukturyzowanych danych. Dane dotyczące prawomocnych należności z tytułu kar są systematycznie, co kwartał, przenoszone z rejestru kar do ewidencji księgowej. Kary zapłacone wcześniej, przed ich ujęciem w księgach, ujmowane były jako należność na podstawie wyciągu bankowego. Według wyjaśnień⁵³ Dyrektora Generalnego UOKiK decyzja o kwartalnym przypisie kar była gruntownie przemyślana i wcielona w życie kilkanaście lat wcześniej. Rejestr kar jest narzędziem rozbudowanym, wielowymiarowym i bardzo pracochłonnym.

⁵⁰ Kontrolą w tym zakresie objęto także 20 (z 67) należności stanowiących równowartość kosztów badań próbek paliw niespełniających wymagań jakościowych (sprawy prowadzone w Departamencie Inspekcji Handlowej). Należności te mają inny charakter niż kary i z reguły wynoszą ok. 1-2 tys. zł.

⁵¹ Pismo DBA-1/091-1(9)/2016 z dnia 7 września 2016 r.

⁵² Pismo DBA-091-01(26)/16 z 09.11.2016 r.

⁵³ Pismo z dnia 23 listopada 2016 r., znak BDG-910-501/16(78).

„Kwartalność przekazywania rejestru kar do komórki księgowości wynikała i nadal wynika z obowiązku sporządzania rozbudowanego sprawozdania Rb-27 w układzie kwartalnym. Księgi rachunkowe mają być prowadzone w taki sposób, aby zapisy pochodzące z ksiąg umożliwiały sporządzanie sprawozdań budżetowych. Powyższy obowiązek jest zachowany przez Urząd”. Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵⁴ stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego, w części dotyczącej Skarbu Państwa, księgowane były raz w miesiącu na podstawie polecenia księgowania. W Departamencie Inspekcji Handlowej prowadzony jest rejestr decyzji dotyczących zwrotu przez przedsiębiorców kosztów badań próbek paliw. Dane o należnościach z tego tytułu przekazywane są do DBA co miesiąc. Departament Nadzoru Rynku prowadzi rejestr decyzji dotyczących zwrotu przez przedsiębiorców kosztów badań laboratoryjnych produktów i opinii biegłych. Dane o należnościach z tego tytułu przekazywane są do DBA także co miesiąc. Przedstawione procedury zapewniają kompletność ewidencji.

Należności zaksięgowano na prawidłowych kontaktach syntetycznych i analitycznych.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. w UOKiK nie występowały należności umorzone i przedawnione.

Stan należności potwierdzony został prawidłowo przeprowadzoną inwentaryzacją.

(dowód: akta kontroli str. 661-668, 774-1097, 2873-3165, 3337-3370, 3376-3384, 3395-3400, 3880-3920, 4270-4284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na księgowaniu należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych z opóźnieniem, w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (co kwartał, a nie co najmniej co miesiąc), co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o zapewnienie takiej organizacji działalności UOKiK, która umożliwi terminowy zwrot środków z tytułu uchylonych orzeczeniami sądowymi kar.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Sławomir Grzelak

.....
podpis