



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.04.2022

Józef Malec
Starosta Kamieński
Starostwo Powiatowe
w Kamieniu Pomorskim
ul. Wolińska 7B,
72-400 Kamień Pomorski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/062 – Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim ¹ , ul. Wolińska 7 B, 72-400 Kamień Pomorskim.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Malec – Starosta Kamieński ² od 21 listopada 2018 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. 2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej. 3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli ⁴) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Aneta Kolečka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/128/2022 z dnia 20 lipca 2022 r. (akta kontroli: str.1-2)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W związku z nowelizacją ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ⁷ , związaną z wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. zasady przekazywania tytułów wykonawczych ⁸ , wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, w Starostwie zapewniono dostęp do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych ⁹ . Prawidłowo sporządzony wniosek o nadanie uprawnień do systemu eTW został wysłany do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie ¹⁰ po jego uruchomieniu tj. 23 lipca 2021 r. Informacja potwierdzająca uzyskanie dostępu do ww. systemu została przesłana do Starostwa 3 sierpnia 2021 r., jednakże z uwagi na błąd pracownika IAS w Szczecinie ¹¹ potwierdzenie możliwości
---------------------	---

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Uchwała nr I/3/2018 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Kamieńskiego.

⁴ Czynności kontrolne zakończono 23 września 2022 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz.U. 2022 r. poz. 479, ze zm.; dalej: u.p.e.a.

⁸ Dalej: TW.

⁹ Dalej: aplikacja eTW lub system eTW.

¹⁰ Dalej: IAS w Szczecinie.

¹¹ Polegający na wprowadzeniu do ww. systemu nieprawidłowego adresu e-mail pracownika Starostwa pełniącego funkcję administratora lokalnego.

korzystania z ww. systemu otrzymał jedynie pracownik pełniący rolę kolejnego administratora lokalnego. Pracownik wskazany jako administrator lokalny pozyskał ww. informację¹² dopiero 15 września 2021 r. W okresie od 1 lipca do 15 września 2021 r. w Starostwie wystawiono 30 TW w formie papierowej, co było niedozwolone wobec uruchomienia systemu eTW. W Starostwie zapewniono sprzęt komputerowy umożliwiający korzystanie z systemu eTW oraz odpowiednią liczbę pracowników (dwóch), którym prawidłowo powierzono obowiązki i uprawnienia dotyczące przygotowywania TW. Pracownikowi Starostwa – pełniącemu funkcję administratora lokalnego – zapewniono odpowiednie przygotowanie do realizacji wyznaczonych mu zadań obejmujące udział w stosownych szkoleniach. Drugi z wyznaczonych pracowników nie został przygotowany do realizacji powierzonych mu czynności, jednakże nie miało to negatywnego wpływu na działalność jednostki (w kontrolowanym okresie nie istniała potrzeba sporządzania TW w powierzonym mu zakresie). Pracowników pełniących rolę administratorów lokalnych podczas ich nieobecności zastępowali inni pracownicy Starostwa, jednakże nie w zakresie zadań związanych z windykacją. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywała Procedura procesu windykacji należności¹³, która - wbrew wskazanemu w niej przedmiotowi - nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych w trybie administracyjnym. Wydział Finansowy, stanowiący komórkę organizacyjną Starostwa nie posiadał regulaminu wewnętrznego, co było niezgodne z wymogiem zawartym w § 16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim¹⁴. Badanie dokumentacji 20 (z 80) postępowań egzekucyjnych prowadzonych w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu systemu eTW wykazało m.in., że wszystkie TW zawierały informacje, o których mowa w art. 27 § 1 u.p.e.a. oraz, że w pięciu przypadkach zostały one sporządzone w wersji papierowej, natomiast w pozostałych 15, datowanych na okres po uzyskaniu faktycznego dostępu do ww. systemu przez obu pracowników, były one sporządzane w wersji elektronicznej, na prawidłowym wzorze. Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym wpłynęło m.in. na zmniejszenie średniego czasu, jaki upłynął od dnia doręczenia upomnienia do dnia przekazania TW do organu egzekucyjnego (średnia liczba dni zmalała z 75 do 42). W trzech przypadkach (na 69 badanych postępowań) okres, jaki upłynął pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wpływem TW do organu egzekucyjnego wyniósł ponad 100 dni. Nowelizacja u.p.e.a. nie wpłynęła na liczbę pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi w Starostwie¹⁵.

¹² Poprzez podjęcie próby zalogowania się.

¹³ Stanowiąca załącznik do zarządzenia Nr OR.120.37.2016.ET. Starosty z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania procedury procesu windykacji należności w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim.

¹⁴ Wprowadzony uchwałą nr 53/228/2016 Zarządu Powiatu w Kamieniu Pomorskim (dalej: Zarząd) z dnia 11 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim; zmieniany uchwałami Zarządu: nr 72/317/2016 z dnia 30 września 2016 r.; nr 30/94/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r.; nr 37/110/2019 z dnia 27 września 2019 r.; nr 64/172/2020 z dnia 15 kwietnia 2020 r.; nr 86/256/2020 z dnia 10 listopada 2020 r.; nr 121 /387/2021 z dnia 9 września 2021 r. oraz nr 137/461/2022 z dnia 12 stycznia 2022 r.; dalej: Regulamin organizacyjny Starostwa.

¹⁵ Przez cały okres kontroli do wykonywania ww. czynności wyznaczonych było dwóch pracowników, z których faktycznie czynności te realizował jeden.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.
Opis stanu faktycznego	<p>System eTW, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r.¹⁷ został uruchomiony 1 lipca 2021 r. Z wnioskiem do Dyrektora IAS w Szczecinie o nadanie uprawnień do aplikacji eTW (sporządzonym w postaci papierowej) Starosta, jako wierzyciel ustawowy, wystąpił 23 lipca 2021 r. za pośrednictwem operatora pocztowego.</p> <p>W treści ww. wniosku zawarto m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">- kod wierzyciela wygenerowany i pobrany 22 lipca 2021 r. ze Słownika Wierzycieli, opublikowanego na portalu wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej¹⁸;- wskazanie dwóch pracowników Starostwa, wyznaczonych do pełnienia funkcji administratorów lokalnych aplikacji eTW. <p>W stosunku do ww. wniosku nie zaistniała konieczność dokonywania jego korekty oraz uzupełnienia.</p> <p>Wniosek nie został wypełniony w zakresie wydania klucza dostępu, umożliwiającego przeprowadzenie integracji systemu dziedzinnego Starostwa z systemem eTW. (akta kontroli: str. 6-7, 30-31, 33-35)</p> <p>Oględziny NIK w zakresie m.in. sposobu realizowania dostępu do aplikacji eTW wykazały, że Starostwo nie przeprowadziło takiej integracji, decydując się na bezpośredni dostęp do ww. systemu. (akta kontroli: str. 135-138)</p> <p>Starosta wyjaśnił: <i>Starostwo nie zdecydowało się na zintegrowanie systemu dziedzinnego z systemem eTW, ponieważ wymaga ono dodatkowych nakładów pieniężnych niezbędnych do wdrożenia nowego modułu, który mógłby zostać zintegrowany z aplikacją eTW. Mając na względzie niewielką ilość spraw wymagających prowadzenia egzekucji administracyjnej, dla których wierzycielem był Starosta Kamieński, na dzień dzisiejszy nie jest to niezbędnym rozwiązaniem, ale zostanie ono rozpatrzone w budżecie w kolejnych latach. Ponadto aplikacja eTW, do której wierzyciel posiada uprawnienia pozwala na prowadzenie postępowań bez zbędnej zwłoki, dając możliwość wytworzenia tytułów wykonawczych oraz wniosków egzekucyjnych, wygenerowania ich w formacie niezbędnym do wysyłki i do druku jak również umożliwia podpisanie oraz przekazanie wskazanych dokumentów do organów egzekucyjnych.</i> (akta kontroli: str. 122-123)</p> <p>Informacja w przedmiocie nadania uprawnień dostępu do aplikacji eTW została przekazana przez IAS drogą elektroniczną 3 sierpnia 2021 r. na adres e-mail sekretariatu Starostwa i jednego z dwóch wskazanych we wniosku administratorów lokalnych. Drugi z ww. administratorów nie został poinformowany o nadaniu uprawnień dostępu do ww. aplikacji z uwagi na błąd pracownika IAS w Szczecinie polegający na wprowadzeniu niewłaściwego adresu e-mail do systemu</p>

¹⁶ 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.

¹⁷ Zmieniającym obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63), dalej: obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2021 r.

¹⁸ <http://www.is-szczecin.pl/egzadm/>; dalej: Portal wierzycieli i organów egzekucyjnych.

eTW. Na wniosek pracownika Starostwa ww. adres e-mail został skorygowany 2 grudnia 2021 r.

(akta kontroli: str. 32, 131-133)

Pierwszy eTW¹⁹ wystawiono w aplikacji eTW 21 października 2021 r., natomiast jego przekazanie do organu egzekucyjnego za jej pośrednictwem nastąpiło 29 października 2021 r.

(akta kontroli: str. 77,135-138)

Starosta wyjaśnił: *Zamieszczony w dniu 17 sierpnia 2021r. komunikat na stronie Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (...) z którego wynikało, że potwierdzenie nadania uprawnień do Aplikacji eTW następuje poprzez wysłanie drogą elektroniczną automatycznej wiadomości na adres e-mail administratora lokalnego oraz organu/jednostki uprawnionej do działania w imieniu wierzyciela wskazanego we wniosku spowodował, że pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowań (...) oczekiwał na informację. W przepisach prawa nie określono w jakim terminie Izba Administracji Skarbowa jest zobowiązana rozpatrzyć wniosek. Śledzono zatem informacje pojawiające się na stronie podmiotu oraz sprawdzano skrzynkę mailową podanego adresu do kontaktu. Po zapoznaniu się z komunikatem, pracownik który do tego dnia nie otrzymał potwierdzenia przeprowadził rozmowę z drugim administratorem, który dokonał sprawdzenia własnej skrzynki mailowej. Okazało się, że wiadomość wpłynęła w dniu 3 sierpnia 2021r. Na prośbę osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w danym czasie, został on jej przekazany mailowo w dniu 7 września 2021r. Mając jednak na względzie to, że nadanie uprawnień następowało indywidualnie dla każdego z osobna, druga z wymienionych we wniosku osób w dalszym ciągu oczekiwała na otrzymanie potwierdzenia. Po 15 września stwierdzono jednak, że należy podjąć próbę zalogowania się do aplikacji eTW, gdyż wskazane w mailu informacje nie zawierają indywidualnych danych osoby, dla której nadano uprawnienia. Uznano, że może to oznaczać przeoczenie ze strony Izby Administracji Skarbowej, która nie dokonała wysyłki do wszystkich wymienionych we wniosku osób pomimo nadania im uprawnień. Jak się okazało nieotrzymanie potwierdzenia wynikało z błędnie wprowadzonego adresu e-mail przez organ nadający uprawnienia, co zostało ujawnione po zalogowaniu się do aplikacji i odnalezieniu danych administratora (...). Opóźnienie w wystawianiu i przekazywaniu tytułów wykonawczych za pomocą aplikacji eTW (...) wynikało zatem z braku informacji o nadaniu uprawnień (...). Z kolei pracownik sekretariatu, na którego skrzynkę mailową również wpłynęła informacja nie przesłał jej do poszczególnych osób, ponieważ zwrócił uwagę na to, że otrzymały one indywidualne wiadomości bezpośrednio od organu, który je nadał. Uznał zatem, że trafiła ona do odbiorców i nie wymaga dalszego przesyłania. Nie zwrócił natomiast uwagi na to, że wskazany adres mailowy dla jednej z osób zawiera błąd w nazwie, co spowodowało że nie otrzymał on ww. informacji. Pracownik, który nie otrzymał potwierdzenia o nadaniu mu uprawnień do aplikacji eTW, realizował swoje obowiązki z wykorzystaniem dostępnych druków formularzy interaktywnych i przekazywał tytuły wykonawcze w formie papierowej, które były przyjmowane i realizowane przez organy egzekucyjne.*

(akta kontroli: str. 119, 127-128)

Od dnia przekazania przez IAS w Szczecinie informacji w zakresie dostępu do aplikacji eTW (z pominięciem jednego z dwóch wskazanych we wniosku pracowników) do dnia przesłania za jej pośrednictwem pierwszego eTW w Starostwie sporządzono i przekazano łącznie sześć TW, wszystkie w postaci

¹⁹ Nr 41/2021/SM.

papierowej²⁰. Każdy z ww. TW został sporządzony do 15 września 2021 r. tj. do czasu podjęcia przez pracownika Starostwa próby zalogowania się do aplikacji eTW, mimo braku informacji o nadaniu uprawnień w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 77,78-79)

Oględziny NIK w zakresie sposobu logowania się do systemu eTW wykazały, że jeden z dwóch pracowników Starostwa upoważnionych do dostępu do aplikacji eTW logował się do ww. aplikacji za pośrednictwem profilu prywatnego. Drugi z ww. pracowników nie logował się dotychczas do ww. aplikacji, a podjęta przez niego próba zalogowania nie powiodła się (pracownik nie pamiętał loginu i hasła). Zgodnie z oświadczeniem pracownika logowanie odbyłoby się przez profil prywatny.

(akta kontroli: str. 135-138)

Starosta wyjaśnił: *Pracownik posiadający status administratora lokalnego loguje się do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych poprzez profil prywatny, ponieważ aplikacja e-TW nie zapewnia innej możliwości. Sposób autentykacji użytkownika w aplikacji e-TW został wskazany przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie w zamieszczonym na portalu wierzycieli i OE pliku o nazwie: „Często zadawane pytania w sprawie Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) – wersja 07.01.2022.” Jak wyjaśniono w ww. komunikacie, odbywa się ona z wykorzystaniem centralnej usługi Krajowy Węzeł Identyfikacji Elektronicznej, w ramach której można skorzystać z uwierzytelnienia poprzez Profil Zaufany (PZ) lub bankowość elektroniczną. Jest to usługa, która identyfikuje użytkownika po danych prywatnych, nie dająca na dzień dzisiejszy możliwości utworzenia profilu służbowego. Faktyczne uwierzytelnienie użytkownika odbywa się poprzez profil zaufany lub e-dowód. Pierwszy z nich to środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących i opisujących osobę fizyczną. Drugi wykorzystuje do identyfikacji dane zawarte w dowodzie osobistym. Pracownik posiadający status administratora lokalnego wybrał zatem jako sposób logowania jedną z dozwolonych przepisami prawa metod tj. logowanie za pomocą profilu zaufanego uwierzytelnianego za pośrednictwem dostawcy bankowego.*

(akta kontroli: str. 150, 152)

W zakresie tego, w jaki sposób Starostwo pozyskało wiedzę na temat konieczności uzyskania dostępu do aplikacji eTW Starosta wyjaśnił: *Starostwo pozyskało wiedzę o konieczności uzyskania dostępu do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych po 16 lipca 2022r. tj. po dniu otrzymania przez organ egzekucyjny złożonych przez wierzyciela tytułów wykonawczych w dotychczasowej formie. Pracownik Urzędu Skarbowego w Kamieniu Pomorskim poinformował w przeprowadzonej rozmowie telefonicznej o zmianie przepisów i obowiązku złożenia wniosku dostępowego do aplikacji eTW, który z dniem 6 września 2021r. miał stać się jedynym źródłem komunikacji pomiędzy wierzycielami a naczelnikami urzędów skarbowych w zakresie przekazywania wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji dodatkowej. Wiadomość o konieczności uzyskania dostępu do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych nie została w żaden sposób przekazana Starostwu Powiatowemu w Kamieniu Pomorskim przed dniem 1 lipca 2021r.*

(akta kontroli: str. 122)

Oględziny NIK urzędzeń i oprogramowania, służących do przygotowywania postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem dokumentów w postaci elektronicznej, wykazały m.in. że:

²⁰ Nr 35/2021/SM z 20.08.2021 r.; nr 36/2021/SM z 20.08.2021 r.; 37/2021/SM z 24.08.2021 r.; 38/2021/SM z 28.08.2021 r.; 39/2021/SM z 10.09.2021 r. oraz 40/2021/SM z 15.09.2021 r.

- do sporządzania i przekazywania organom egzekucyjnym TW wykorzystywano dwa stanowiska komputerowe, oba stanowiska były użytkowane przez pracowników Wydziału Finansowego, wyznaczonych m.in. do wykonywania czynności w zakresie egzekucji administracyjnej;
 - ww. stanowiska nie były przeznaczone jedynie do celów związanych z przygotowywaniem postępowań egzekucyjnych i służyły również wykonywaniu innych czynności służbowych;
 - system eTW umożliwiał m.in.: wygenerowanie dokumentów elektronicznych w formie pliku XML i PDF, wizualizację ww. dokumentów; wczytanie wcześniej utworzonego elektronicznego tytułu wykonawczego²¹ w formie XML w celu jego modyfikacji lub wysyłki; sporządzenie elektronicznego zawiadomienia wierzyciela²² umożliwiającego m.in. poinformowanie o zmianie wysokości należności pieniężnej; uzyskanie urzędowego poświadczenia odbioru przez organ egzekucyjny przesłanego TW i jego wydruk w postaci papierowej;
 - poprzez system eTW nie istniała możliwość sprawdzenia danych z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników oraz uzyskania informacji w zakresie przekazania przez organ egzekucyjny eTW innemu organowi egzekucyjnemu, właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania (informacja taka była przekazywana drogą elektroniczną na adres e-mail sekretariatu Starostwa²³).
- (akta kontroli: str. 135-138, 139-141)

W listopadzie 2019 r. w Starostwie dokonano zakupu dziewięciu sztuk komputerów, z czego dwa w grudniu 2019 r. zostały przekazane do użytku pracownikom Wydziału Finansowego posiadającym uprawnienia dostępu do aplikacji eTW²⁴.

(akta kontroli: str. 142-146)

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca awarie jednostek komputerowych wykorzystywanych do obsługi aplikacji eTW ani problemy techniczne związane z samą aplikacją, za wyjątkiem opóźnienia w uzyskaniu informacji o nadaniu uprawnień dla jednego z dwóch administratorów lokalnych. Trudności ze sporządzaniem eTW, jakie ujawniły się w trakcie użytkowania aplikacji eTW dotyczyły:

- braku uwzględnienia odsetek podatkowych jako odrębnej kategorii odsetek możliwych do dochodzenia przez wierzyciela; w odpowiedzi²⁵ na zadane pytanie IAS w Szczecinie wskazała, że ww. kategoria odsetek nie została przewidziana we wzorze TW określonym przez akt wykonawczy, stąd brak jej również w aplikacji eTW oraz że w sytuacji dochodzenia przez wierzyciela odsetek podatkowych konieczne jest zaznaczenie, jako kategorii dochodzonych odsetek, odsetek za zwłokę;
 - możliwości doboru kodu podstawy prawnej dla należności związanych z holowaniem pojazdów, w sytuacji gdy zostały one odebrane przez właścicieli i nie doszło do ich przepadku na rzecz Powiatu; w nadesłanej odpowiedzi²⁶ IAS w Szczecinie wskazała, że kod podstawy prawnej dla ww. należności to U130.
- (akta kontroli: str. 6,132-133,147-148)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie do zadań związanych m.in. z przygotowywaniem eTW wyznaczono łącznie dwóch pracowników: starszego specjalistę i specjalistę w Wydziale Finansowym, pełniących odpowiednio funkcję

²¹ Dalej: eTW.

²² Dalej: eZW.

²³ Wiadomość taka była wysyłana z następującego adresu e-mail: etw-noreply@mf.gov.pl.

²⁴ Dokumenty przyjęcia środka trwałego: nr 00124/2019 z 02 grudnia 2019 r. oraz nr 00122/2019 z 02 grudnia 2019 r.

²⁵ Zawartej w wiadomości e-mail z 2 grudnia 2021 r.

²⁶ Zawartej w wiadomości e-mail z 02 grudnia 2021 r.

administratora lokalnego i kolejnego administratora lokalnego. W latach 2019 – 2022²⁷ TW wystawiane były przez jednego z nich, administratora lokalnego, odpowiedzialnego za windykację należności wynikających z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁸. Kolejny administrator lokalny odpowiadał za windykację należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa, w stosunku do których, w kontrolowanym okresie, nie wynikła potrzeba sporządzania TW i ich przekazywania do organów egzekucyjnych.

(akta kontroli: str. 42)

W dokumentacji obejmującej zakres czynności ww. osób wskazano zadania i obowiązki odpowiadające wyznaczonym im funkcjom. Delegowane uprawnienia zostały przyjęte przez ww. osoby poprzez złożenie podpisu.

Ww. pracownicy posiadali uprawnienia umożliwiające im dostęp do aplikacji eTW w charakterze administratorów lokalnych.

(akta kontroli: str. 43-52, 30-32, 132-133)

Spośród dwóch wyznaczonych pracowników jeden (administrator lokalny) odbył szkolenia²⁹ w nw. zakresie, tj.

- pn. „Elektroniczne tytuły wykonawcze w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym od 1 lipca 2021 r. – aktualne wzory, poprawne wypełnianie i przekazywanie TW do organów egzekucyjnych”, przeprowadzone 18 listopada 2021 r., w wymiarze 6 godzin dydaktycznych, w formie webinarium on line³⁰;

- pn. „Egzekucja administracyjna. Zmiany obowiązujące od 2022 r. najczęściej występujące problemy z elektronicznym przekazywaniem tytułów wykonawczych (TW) w aplikacji eTW”, przeprowadzone 23 lutego 2022 r., w wymiarze 6 godzin dydaktycznych, w formie webinarium on line³¹;

(akta kontroli: str. 55-71)

Starosta wyjaśnił: *Na szkolenie dotyczące merytorycznej obsługi aplikacji eTW, obejmującej m.in. przygotowywanie i przekazywanie elektronicznych tytułów za pośrednictwem aplikacji został skierowany jeden pracownik z uwagi na to, że w tamtym okresie jako jedyny prowadził postępowanie egzekucyjne w administracji.*

(akta kontroli: str. 119, 126)

W zakresie źródeł pozyskiwania wiedzy na temat merytorycznej obsługi aplikacji eTW przez osobę wyznaczoną jako kolejny administrator lokalny Starosta wyjaśnił: *Wiedzę na temat merytorycznej obsługi aplikacji eTW, obejmującą między innymi przygotowanie i przekazywanie eTW za jej pośrednictwem, starszy specjalista w Wydziale Finansowym pozyskał samodzielnie, korzystając przede wszystkim*

²⁷ Stan na 30 czerwca 2022 r.

²⁸ Dz. U. 2022 r. poz. 988 ze zm.; dalej: Prawo o ruchu drogowym.

²⁹ Certyfikaty nr: C14/70907/2021/78 oraz C14/77000/2022/148; łączny koszt szkoleń wyniósł 669,00 zł.

³⁰ Szkolenie swym zakresem obejmowało m.in. zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw oraz zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw; w ramach szkolenia przygotowano dla uczestników materiały szkoleniowe w wersji elektronicznej, w których omówiono m.in.: jakie warunki muszą być spełnione, aby można było wszcząć postępowanie egzekucyjne; system teleinformatyczny do przekazywania wniosków egzekucyjnych, TW i informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a.; elektroniczne przekazywanie TW do organu egzekucyjnego; termin elektronicznego przekazywania TW; portal dla wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej; wybrane komunikaty z ww. portalu; wypełnianie eTW oraz aktualne wzory TW;

³¹ Szkolenie swym zakresem obejmowało m.in.: wystawienie i kierowanie do egzekucji administracyjnej eTW – sposoby elektronicznego przekazywania TW, aktualne wzory (w ramach tego punktu omówiono m.in. najczęściej występujące błędy w sporządzaniu TW; czy i kiedy wierzyciel powinien załączyć do przekazywanego TW informację dodatkową; podpis elektroniczny – w jaki sposób uzyskać dostęp do elektronicznego podpisu, kto może podpisywać TW podpisem elektronicznym, upoważnienia do podpisywania TW – podstawa prawna) oraz przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji.

z zamieszczonych na portalu wierzycieli instrukcji i dokumentacji związanej z obsługą ww. aplikacji. Usystematyzowanie wiedzy i jej poszerzenie nastąpiło w efekcie szkolenia pt. Elektroniczne tytuły wykonawcze w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym od 1 lipca 2021 r. – aktualne wzory, poprawne wypełnianie i przekazywanie TW do organów egzekucyjnych, które odbyło się w dniu 18 listopada 2021 r. Drugi z pracowników, któremu przypisano zadania z tym związane (...) korzysta z materiałów szkoleniowych przekazanych pracownikowi zgłoszonemu na szkolenie. Ponadto ma dostęp do podręcznika użytkownika aplikacji eTW – formularz TW – 1 (5) oraz do Podręcznika użytkownika – Obsługa profilu administratora lokalnego. Korzysta również ze zdobytej wiedzy merytorycznej i praktycznej drugiej z osób, która ma przypisane podobne zadania.

(akta kontroli: str. 119, 126)

Ww. pracownicy Starostwa nie zostali przeszkoleni w zakresie nowelizacji ustawy u.p.e.a., w tym w zakresie merytorycznej obsługi systemu eTW przed jego uruchomieniem. Pracownik pełniący rolę administratora lokalnego został zgłoszony na szkolenie dotyczące ww. nowelizacji, które miało się odbyć 6 marca 2020 r., jednakże, zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, zostało ono odwołane telefonicznie.

(akta kontroli: str. 53-54, 126)

Oględziny NIK w zakresie m.in. sposobu logowania się do systemu eTW wykazały, że kolejny administrator lokalny nie korzystał dotychczas z ww. aplikacji oraz że nie był on w stanie (w trakcie oględzin) zalogować się do niej.

(akta kontroli: str. 135-138)

Starosta wyjaśnił: *Pracownik wskazany we wniosku jako kolejny administrator lokalny (...) nie logował się do ww. systemu, ponieważ nie zachodziła konieczność przypisywania przez niego uprawnień kolejnym użytkownikom, jak również występowania w roli sporządzającego dokumenty. Wniosek wierzyciela z dnia 22 lipca 2021 r. nadawał dostęp osobom merytorycznym, które zobowiązane są zakresami czynności do sporządzania dokumentów egzekucyjnych w aplikacji eTW dla należności dla których prowadzą postępowania. Wskazując w nim informacje o pracownikach nie rozpatrywano ilości prowadzonych przez nich spraw a fakt, że mogą one wystąpić. W latach 2019-2022 nie zaistniały przesłanki do wystawiania tytułów wykonawczych dla zaległości Skarbu Państwa (...). W razie wystąpienia konieczności prowadzenia przez nią funkcji użytkownika lub administratora do jej dyspozycji pozostają instrukcje zamieszczone na stronie Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie – portalu wierzycieli i OE tj. podręcznik użytkownika aplikacji eTW – formularz TW-1(5) oraz podręcznik użytkownika - Obsługa profilu administratora lokalnego, jak również pozyskana wiedza merytoryczna i praktyczna drugiego pracownika. Należy również zaznaczyć, że nieudana próba logowania podczas oględzin przeprowadzonych w dniu 25 sierpnia 2022 r., zmotywowała pracownika do odnalezienia danych niezbędnych w procesie uwierzytelnienia dostępu do aplikacji eTW, które pozwoliły na skuteczne zalogowanie się do ww. systemu i zapoznanie się z jego funkcjami w dniu następnym.*

(akta kontroli: str. 150, 153)

Starosta upoważnił Wicestarostę Kamieńskiego³² do podpisywania pism i dokumentów (z wyłączeniem umów i decyzji administracyjnych) oraz do występowania do różnych instytucji, sądów i urzędów w zakresie spraw prowadzonych przez Starostwo, w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności.

(akta kontroli: str. 173-174)

³² Dalej: Wicestarosta.

Analiza obowiązujących w latach 2019 – 2022 Regulaminu organizacyjnego Starostwa oraz Procedury procesu windykacji należności wykazała, że w Starostwie wykonywanie zadań:

- wynikających z przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należało do wspólnych zadań komórek organizacyjnych;
- związanych z terminowym egzekwowaniem od dłużników należności, w tym wystawianiem wezwań do zapłaty, upomnień oraz sporządzaniem tytułów wykonawczych należało do Wydziału Finansowego.

(akta kontroli: str. 8-18)

W trakcie kontroli NIK zarządzeniem z 2 sierpnia 2022 r.³³ Starosta wprowadził Regulamin wewnętrzny Wydziału Finansowego w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim³⁴. Zgodnie z § 5 pkt 11) ww. regulaminu do zadań ww. wydziału należało m.in. sporządzanie i wysyłanie do Urzędu Skarbowego TW w zakresie decyzji administracyjnych; przeprowadzanie czynności w ramach postępowania egzekucyjnego oraz wprowadzanie danych o należnościach pieniężnych do Rejestru Należności Publicznoprawnych. Zgodnie z ww. regulaminem zadania związane z windykacją należności administracyjnych przypisane zostały pracownikom zajmującym stanowiska:

- do spraw ewidencji dochodów Skarbu Państwa i windykacji należności Skarbu Państwa w zakresie obejmującym m.in. wystawianie upomnień i wezwań do zapłaty należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa; sporządzanie TW w celu ściągnięcia należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa oraz prowadzenie ewidencji przekazanych TW; prowadzenie korespondencji z organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji (stanowisko to zajmował pracownik wskazany we wniosku jako kolejny administrator lokalny);
- do spraw skonsolidowanych rozliczeń podatku od towarów i usług oraz windykacji należności administracyjnych i cywilnoprawnych Powiatu w zakresie obejmującym m.in. prowadzenie windykacji pozostałych należności wynikających z art. 130 a i art. 140 mb Prawa o ruchu drogowym, w tym m.in. wystawianie upomnień i prowadzenie ewidencji upomnień; wystawianie TW i prowadzenie ewidencji TW; sprawdzenie rzetelności dokumentów stanowiących podstawę wystawienia TW; niezwłoczne zawiadamianie organu egzekucyjnego o każdej zmianie wysokości zobowiązania objętego TW, wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub części oraz o każdej zmianie w stanie należności wynikającej z jej odroczenia lub rozłożenia na raty (stanowisko to zajmował pracownik wskazany we wniosku jako administrator lokalny).

(akta kontroli: str. 19-29)

W myśl ww. regulaminu pracowników obejmujących ww. stanowiska w czasie ich nieobecności zastępowali wskazani w regulaminie inni pracownicy Wydziału Finansowego, jednakże nie w zakresie zadań związanych z windykacją.

(akta kontroli: 19-29)

W kontrolowanym okresie w Starostwie obowiązywała Procedura procesu windykacji należności, stanowiąca załącznik do zarządzenia Starosty z 20 grudnia 2016 r. Ww. procedura nie była aktualizowana i przez cały okres kontroli obowiązywała w pierwotnym brzmieniu. Zgodnie z postanowieniem pkt 2 przedmiotem ww. procedury miało być ustalenie trybu postępowania windykacyjnego cywilnoprawnego i administracyjnego zmierzającego do odzyskania niezapłaconej w terminie należności wraz z należnymi odsetkami, opłatami

³³ Nr Or.120.76.2022.ET w sprawie nadania Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Finansowego w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim.

³⁴ Dalej: Regulamin wewnętrzny Wydziału Finansowego.

i kosztami postępowania. W treści ww. procedury zawarto m.in. wykaz odpowiedzialności, wskazujący na podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne Starostwa w zakresie windykacji oraz postanowienia regulujące proces windykacji należności cywilnoprawnych. Ww. procedura nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych w trybie administracyjnym, za wyjątkiem wskazania (w części dotyczącej windykacji należności cywilnoprawnych), że windykacja pozostałych, nieuregulowanych odrębnie należności odbywa się w ten sposób, że upomnienia (wezwania do zapłaty) wysyłane są w terminie do 2 miesięcy od daty powstania zaległości oraz że w ciągu 2 miesięcy od daty doręczenia upomnienia wystawia się TW.

(akta kontroli: 13-18)

W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Starosty³⁵ z 5 września 2022 r. wprowadzono Instrukcję windykacji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim³⁶.

(akta kontroli: str. 164-172)

W okresie poprzedzającym uruchomienie systemu eTW, zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty, w Starostwie nie istniała możliwość jego przetestowania.

(akta kontroli str. 3-5, 6-7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta wystąpił z wnioskiem do Dyrektora IAS w Szczecinie o nadanie uprawnień dostępu do systemu eTW 23 lipca 2021 r., tj. 22 dni po uruchomieniu ww. systemu, co było działaniem nierzetelnym. W związku z opóźnieniem w złożeniu wniosku w Starostwie sporządzono, a następnie przekazano do organów egzekucyjnych, za pośrednictwem operatora pocztowego, 30 TW w postaci papierowej.

(akta kontroli str. 3-5, 6-7, 30-35)

³⁵ Nr Or.120.100.2022.ET w sprawie wprowadzenia Instrukcji windykacji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

³⁶ W treści ww. instrukcji wskazano m.in., że:

- czynności windykacyjne winny być podejmowane niezwłocznie, jednak nie później niż w terminach wynikających z Instrukcji windykacji oraz przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
- przed wystawieniem upomnienia lub TW pracownicy podejmują w miarę możliwości, działania informacyjne w szczególności polegające na kontaktach bezpośrednich z dłużnikami poprzez znane i dostępne środki komunikacji takie jak: telefon, sms, e-mail itp., jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek zapłaty należności;
- w toku postępowania egzekucyjnego lub czynności windykacyjnych pracownik odpowiedzialny za proces windykacji korzysta z informacji dotyczących zobowiązanego pozyskiwanych od innych organów administracji publicznej, jednostek organizacyjnych, innych podmiotów oraz za pomocą przeznaczonych do tego systemów informatycznych;
- jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji, postanowieniu lub terminie wynikającym z przepisu prawa, pracownik ds. windykacji wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia, sporządzonego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa; pracownik ds. windykacji niezwłocznie doręcza zobowiązanemu upomnienie, gdy łączna wysokość należności pieniężnej wraz z odsetkami przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż sześć miesięcy;
- upomnienie wysyła się za dowodem doręczenia;
- w przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu/wezwaniu po otrzymaniu dowodu skutecznego doręczenia upomnienia/wezwania pracownik ds. windykacji wystawia TW nie później niż dwa miesiące od otrzymania dowodu odbioru, zgodnie ze wzorem określonym w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego ds. finansów publicznych;
- TW przekazywany jest zgodnie z właściwością miejscową organu egzekucyjnego;
- pracownik ds. windykacji niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o wszelkich zmianach, które mają wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne, a w szczególności o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej TW wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części.; dalej: Instrukcja windykacji.

System eTW, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2021 r. został uruchomiony 1 lipca 2021 r.

Starosta wyjaśnił: *Wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW został wysłany do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie w dniu 23 lipca 2021r. z uwagi na przeoczenie komunikatu informującego o konieczności złożenia wniosku i dacie, od której można było niniejszy wniosek złożyć. Informacja o konieczności złożenia wniosku o nadanie uprawnień do aplikacji eTW nie została bezpośrednio przekazana jednostkom samorządu terytorialnego. (...) brak możliwości przekazywania ww. dokumentów do organu egzekucyjnego za pośrednictwem aplikacji eTW, nie przyczynił się do przewlekłości prowadzonych postępowań i nie spowodował utrudnień w realizacji zadań związanych z egzekwowaniem należności. Nie wystąpiły opóźnienia w wystawianiu i przekazywaniu tytułów wykonawczych, a organ egzekucyjny realizował wynikający z nich obowiązek. (...) Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie w komunikacie z dnia 30 sierpnia 2021r. informowała, że dopiero od dnia 6 września 2021r. jedynym źródłem komunikacji pomiędzy wierzycielami a naczelnikami urzędów skarbowych w zakresie przekazywania wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji dodatkowej pozostanie system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a. Powyższe oznacza, że wszystkie tytuły wykonawcze z datą wystawienia począwszy od 6 września 2021r. miały być przekazywane do naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego wyłącznie za pośrednictwem aplikacji eTW. Istotne jest, że przed dniem 6 września 2021r. dopuszczano wysyłanie tytułów wykonawczych w innej formie niż poprzez aplikację eTW. Rozpatrywane były również wnioski o nadanie uprawnień dostępowych do eTW, o czym informowano na portalu wierzycieli w komunikacie z dnia 14 lipca 2021r., wskazując że do dnia otrzymania powiadomienia o nadaniu uprawnień dopuszcza się stosowanie innej formy komunikacji z organami egzekucyjnymi.*

(akta kontroli: str. 36-37, 38-40)

Z uwagi na zakończenie procesu wdrożenia systemu eTW NIK odstępuje od formułowania wniosku w zakresie dotyczącym stwierdzonej nieprawidłowości.

2. Procedura procesu windykacji należności nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych w trybie administracyjnym mimo treści postanowienia pkt 2, zgodnie z którym przedmiotem ww. procedury miało być ustalenie trybu postępowania windykacyjnego cywilnoprawnego i administracyjnego zmierzającego do odzyskania niezapłaconej w terminie należności wraz z należnymi odsetkami, opłatami i kosztami postępowania, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli: str. 11-12, 13-18)

Starosta wyjaśnił: *Procedura procesu windykacji należności (...) nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych w trybie administracyjnym, pomimo treści postanowienia pkt 2 przez niedopatrzenie. W wyniku kontroli ujawniono, że pomijała ona tryb postępowania windykacyjnego należności publicznoprawnych (...).*

(akta kontroli: str. 160, 162)

W trakcie kontroli NIK tj. 5 września 2022 r. w Starostwie wprowadzono Instrukcję windykacji.

(akta kontroli: str. 164-172)

3. Wydział Finansowy nie posiadał regulaminu wewnętrznego, co było niezgodne z § 16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Starostwa³⁷, w myśl którego regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych nadane w drodze zarządzenia przez Starostę określają w szczególności: 1) strukturę organizacyjną komórki i wykaz stanowisk pracy; 2) zakresy czynności pracowników.

(akta kontroli: str.19-29, 120,128)

Starosta wyjaśnił: *Wydział Finansowy, stanowiący komórkę organizacyjną Starostwa na dzień przeprowadzenia kontroli nie posiadał regulaminu wewnętrznego, o którym mowa w § 16 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kamieniu Pomorskim z powodu przeoczenia.*

(akta kontroli: str. 120, 128)

Regulamin wewnętrzny Wydziału Finansowego został sporządzony i nadany w trakcie kontroli NIK tj. 2 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli: str. 19-29)

4. Funkcjonujący w Starostwie system zastępstw nie zapewniał ciągłości działania w obszarze przygotowywania eTW oraz ich przekazywania za pośrednictwem systemu eTW, co było niezgodne z pkt II.12 Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁸, zgodnie z którym należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych.

(akta kontroli: str. 19-29)

Starosta wyjaśnił: *W Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim nie wyznaczono osób zastępujących Pani (...) i Pani (...) w zakresie czynności służbowych dotyczących zadań związanych z windykacją należności podczas ich nieobecności. Powodem braku zastępstw w tym zakresie jest przede wszystkim fakt, że nieobecności pracowników są krótkotrwałe i nie wpływają na wywiązywanie się z obowiązków i przestrzeganie terminów wynikających z procedury procesu windykacji należności wprowadzonej Zarządzeniem Starosty Kamieńskiego nr Or.120.37.2016.ET z dnia 20.12.2016 r. W przypadku wystąpienia długoterminowej nieobecności ww. osób obowiązki te zostaną powierzone wyznaczonemu pracownikowi Wydziału Finansowego odrębnym pismem. Nadto w odrębnym piśmie Starosta uzupełnił złożone wyjaśnienia wskazując, że Główna Księgowa w Starostwie jest osobą sprawującą nadzór nad windykacją należności.*

(akta kontroli: str. 150-151, 153, 181)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zapewniono dostęp do systemu eTW, jednakże wniosek o nadanie uprawnień do ww. systemu został wysłany do IAS w Szczecinie dopiero 23 lipca 2021 r. Powyższe skutkowało m.in. sporządzeniem i przekazaniem do organów egzekucyjnych łącznie 30 TW w wersji papierowej po uruchomieniu ww. systemu. W Starostwie zapewniono sprzęt komputerowy umożliwiający korzystanie z systemu eTW oraz odpowiednią liczbę pracowników, którym prawidłowo powierzono obowiązki i uprawnienia dotyczące przygotowywania TW. Administratorowi lokalnemu zapewniono odpowiednie przygotowanie do realizacji wyznaczonych mu zadań (m.in. poprzez udział w szkoleniach dotyczących przygotowywania TW oraz obsługi systemu eTW). Drugi z wyznaczonych pracowników nie został przygotowany do realizacji powierzonych mu czynności, jednakże nie miało to negatywnego wpływu na działalność jednostki (w kontrolowanym okresie nie istniała potrzeba sporządzania TW w powierzonym mu zakresie). Pracowników pełniących rolę

³⁷ Obowiązującego od 2016 r.

³⁸ Dz.Urz.MF.2009.15.84.

administratorów lokalnych podczas ich nieobecności zastępowali inni pracownicy Starostwa, jednakże nie w zakresie zadań związanych z windykacją. W Starostwie obowiązywała Procedura procesu windykacji należności, która – wbrew wskazanemu w niej przedmiotowi – nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych w trybie administracyjnym. Wydział Finansowy nie posiadał regulaminu wewnętrznego, co było niezgodne z wymogiem zawartym § 16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Starostwa.

OBSZAR

2. 2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie wystawiono, a następnie przekazano do organów egzekucyjnych łącznie 99 TW, w tym w 2019 r. – dziewięć; w 2021 r. – 58 oraz w 2022 r.³⁹– 32. W okresie poprzedzającym uruchomienie systemu eTW w Starostwie wystawiono i przekazano do organów egzekucyjnych 19 TW, po jego uruchomieniu – 80.

(akta kontroli: str. 77)

W zakresie znacznej różnicy w ilości wystawionych i przekazanych TW przed i po uruchomieniu systemu eTW starszy specjalista w Wydziale Finansowym wyjaśnił: *Wzrost liczby postępowań egzekucyjnych w administracji prowadzonych w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim od dnia 1 lipca 2021 r. związany jest z nowelizacją ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w której dokonano zmiany brzmienia art. 71 ust. 7, dodano art. 140mb oraz zmieniono art. 140n. Zgodnie z nimi powstało nowe zadanie dla Starosty, polegające na nakładaniu w drodze decyzji administracyjnej kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku rejestracji pojazdu na terytorium RP lub niezawiadomienia Starosty o nabyciu albo zbyciu pojazdu, dla których termin zgłoszenia wynosił 180 dni w czasie trwania stanu epidemicznego. Spowodowało to gwałtowny przyrost wydawanych decyzji (...).*

(akta kontroli: str. 80)

Na 99 TW wystawionych i przekazanych do organów egzekucyjnych w latach 2019 – 2022⁴⁰ 50 TW zostało sporządzonych w formie elektronicznej, 49 – w formie papierowej (w tym 30 po uruchomieniu systemu eTW tj. od 1 lipca 2021 r.).

(akta kontroli: str. 77-79)

Badanie⁴¹ dokumentacji 20 z 80 postępowań egzekucyjnych prowadzonych w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu systemu eTW wykazało, że:

- 1) w każdym przypadku TW zawierały informacje, o których mowa w art. 27 § 1 u.p.e.a.;
- 2) w 15 badanych przypadkach zastosowano prawidłowy wzór TW⁴², w pięciu⁴³ oparto się na nieaktualnym w dacie sporządzania wzorze TW – 1 (3)⁴⁴, obowiązującym do 30 kwietnia 2021 r.⁴⁵

³⁹ Stan na 30 czerwca 2022 r.

⁴⁰ Stan na 30 czerwca 2022 r.

⁴¹ Obejmujące: dwa postępowania dotyczące należności stanowiących kary pieniężne wynikające z niezawiadomienia Starosty o zbyciu pojazdu (TW nr: 33/2022/SM i 23/2022/SM); 11 postępowań dotyczących należności stanowiących kary wynikające z niezawiadomienia Starosty o nabyciu pojazdu (TW nr: 36/2021/SM; 23/2021/SM; 3/2022/SM; 5/2022/SM; 27/2021/SM; 30/2022/SM; 29/2022/SM; 21/2022/SM; 35/2021/SM; 14/2022/SM; 52/2021/SM) oraz siedem postępowań dotyczących należności stanowiących opłaty za usunięcie i przechowywanie pojazdów (TW nr: 32/2022/SM; 43/2021/SM; 4/2022/SM; 12/2022/SM; 13/2022/SM; 28/2022/SM; 40/2021/SM).

Starosta wyjaśnił: W 5 badanych przypadkach (...) zastosowano stary wzór tytułu wykonawczego oznaczonego nr TW-1(3) (...). Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów – Krajowej Administracji Skarbowej nie dokonano aktualizacji o nowe załączniki dokumentów w możliwej do zastosowania przez wierzyciela formie. W dalszym ciągu pod wskazanym linkiem widniał wzór TW-1(3) w wersji pdf. Brak dostępu do prawidłowego wzoru formularza sprawił, że pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowania (...) wystawiał tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji należności pieniężnych w oparciu o dostępny dla siebie interaktywny formularz TW – 1(3). (...) zmiany wzorów tytułów wykonawczych ograniczały się między innymi do wprowadzenia możliwości ponownego wszczęcia egzekucji administracyjnej na podstawie dalszego tytułu wykonawczego w przypadku nieposiadania przez organ egzekucyjny dotychczasowego tytułu wykonawczego, czego aktualny wzór tytułu nie przewidywał, a także polegały na dostosowaniu objaśnień do zmian wynikających z ustawy zmieniającej w zakresie rezygnacji z zaokrąglenia należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia tej należności w terminie i kosztów egzekucyjnych. Jak wskazało MF, nowy wzór został oparty na wzorze dotychczas stosowanego tytułu TW -1(3). W oczekiwaniu na aktualny wzór dokumentu pracownik wstrzymałby wszczęcie postępowania egzekucyjnego, co mogłoby opóźnić wyegzekwowanie dochodów Powiatu, co doprowadziłoby do przewlekłości postępowania. Mając na względzie art. 29 § 2 pkt 3 u.p.e.a., zgodnie z którym organ egzekucyjny badał z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej i zawiadamiał wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia, jeżeli tytuł wykonawczy nie spełniał wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2, uznano, że podjęcie się próby przedłożenia do organu egzekucyjnego tytułów na wzorze TW – 1 (3) (...) pomimo zastosowania nieaktualnego wzoru, organ egzekucyjny przystępował do prowadzenia postępowań egzekucyjnych na ich podstawie. Pozwoliło to na skuteczne wyegzekwowanie należności w dwóch z pięciu przekazanych spraw (...);

3) w 15 badanych przypadkach TW sporządzono w wersji elektronicznej, a przekazanie do organu egzekucyjnego nastąpiło za pośrednictwem systemu eTW; w pięciu⁴⁶ TW sporządzono w postaci papierowej, a przekazania dokonano za pośrednictwem operatora pocztowego.

Starosta wyjaśnił: W pięciu badanych przypadkach (...) podjęto decyzję o sporządzeniu ich w wersji papierowej, a następnie przekazaniu do organów egzekucyjnych za pośrednictwem operatora pocztowego z powodu braku dostępu przez pracownika do systemu teleinformatycznego. Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim nie posiadało wówczas systemu do generowania i przekazywania tytułów w formie elektronicznej, dodatkowo pracownik wykonujący obowiązki nie posiadał przypisanych uprawnień w systemie epuap, dlatego też uznano, że tradycyjna forma wysyłki tytułów wykonawczych będzie dopuszczalna zgodnie z art. 26 §1c ust. 2 u.p.e.a. (...). Tytuły wykonawcze zostały przyjęte do realizacji z uwagi na brak dostępu przez wierzyciela do aplikacji eTW, a organ

⁴² Wzór TW – 1(5), stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1856); obowiązujący od 20 lutego 2021 r.

⁴³ Obejmujących TW o nr: 27/2021/SM; 23/2021 SM; 36/2021/SM; 40/2021/SM oraz 35/2021/SM.

⁴⁴ Stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 850).

⁴⁵ Tj. nie dłużej niż przez dziewięć miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 968), pod warunkiem prawidłowego pouczenia zobowiązanego zgodnie z art. 27 § 1 pkt 8-9a u.p.e.a.

⁴⁶ Obejmujących TW o nr: 27/2021/SM; 23/2021 SM; 36/2021/SM; 40/2021/SM oraz 35/2021/SM.

egzekucyjny realizował wynikający z nich obowiązek. Należy zaznaczyć, że w dwóch przypadkach wyegzekwowano należność w całości;

4) w każdym przypadku TW kierowano do organu egzekucyjnego bez odrębnego wniosku egzekucyjnego oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. mimo, iż w 18 badanych postępowaniach posiadano co najmniej wiedzę na temat ruchomości osób zobowiązanych w postaci należących do nich pojazdów.

Starosta wyjaśnił: *Przekazywane do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze były kierowane bez osobnego wniosku egzekucyjnego z uwagi na to, że Starosta będący wierzycielem posiada utrudnione możliwości w pozyskaniu informacji na temat majątku zobowiązanego, a tym samym wskazaniu konkretnego środka egzekucyjnego. We własnych zasobach posiada jedynie informacje na temat ruchomości i nieruchomości na terenie Powiatu Kamieńskiego, które mogłyby stanowić własność dłużnika. Nie posiada we własnych zasobach dostępu do danych ogólnopolskich. Poza tym, mając na względzie specyfikę należności, w stosunku do których prowadzona jest egzekucja należy zaznaczyć, że dotyczy ona w przeważającym przypadku osób, które nie posiadają nieruchomości, a ruchomości przedstawiają wartość złomową. Z kolei podejmowane próby uzyskania informacji od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na temat miejsca zatrudnienia kończyły się niepowodzeniem. Pomimo wskazanego w art. 36 § 1 i § 1b zapisu, iż wierzyciel może zwracać się do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych o udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego, które to nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach, ZUS nie wyrażał zgody na przekazanie takich informacji. Kwestię dopuszczalności udzielenia informacji jednostka ta rozpatrywała w kontekście art 50 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, określającej podmioty, którym mogą zostać udostępnione dane zgromadzone na koncie ubezpieczonego. Według jego oceny Starosta nie należy do grupy, która może o nie wnioskować. Odrzucanie wszystkich poszczególnych wniosków sprawiło, że wierzyciel nie występował w późniejszym okresie o wydanie ww. danych. Brak informacji o majątku lub zatrudnieniu, sprawiłby że złożony wniosek egzekucyjny stanowiłby jedynie pismo przewodnie, które nie wskazuje środka egzekucyjnego a jedynie żąda wszczęcia postępowania egzekucyjnego na podstawie złożonego tytułu wykonawczego. Podkreślenia wymaga fakt, że organy egzekucyjne nie żądały dotychczas uzupełnienia o niniejszy wniosek i wszczynały postępowania egzekucyjne na podstawie złożonych tytułów wykonawczych.*

W zakresie braku przekazywania do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych bez informacji, o której mowa w art. 26 §1e u.p.e.a. Starosta wyjaśnił: (...) uznano, że egzekwowane kwoty w pierwszej kolejności winny być zaspokojone poprzez zajęcie rachunku bankowego lub wynagrodzenia za pracę, co nie generuje tak wysokich kosztów egzekucyjnych jak w przypadku zajęcia ruchomości lub nieruchomości. (...) wierzyciel nie posiada dostępu do danych o miejscu zatrudnienia, nie ma również możliwości ustalenia czy zobowiązany posiada rachunek bankowy. Wobec tego zdano się na ustalenia organu egzekucyjnego w tym zakresie. Odnosząc się do ruchomości będących własnością zobowiązanych, należy wskazać, że w wielu przypadkach są to pojazdy przedstawiające wartość złomową, których zajęcie nie doprowadziłoby do wyegzekwowania należnych kwot i byłoby niewspółmierne do poniesionych kosztów egzekucyjnych.

(akta kontroli: str. 81, 82, 83-102, 103-117, 118-120, 122-129, 149)

Spośród 80 postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu systemu eTW, w dwóch przypadkach wystąpiły

okoliczności⁴⁷, skutkujące koniecznością wystosowania zawiadomienia do organu egzekucyjnego. Badanie ww. zawiadomień⁴⁸ wykazało, że zostały one sporządzone w postaci papierowej, a następnie przekazane do organów egzekucyjnych, będących naczelnikami urzędów skarbowych, za pośrednictwem operatora pocztowego. Przedmiotowe zawiadomienia były kierowane do organów egzekucyjnych niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 32aa u.p.e.a.

(akta kontroli: str. 73-76, 82, 83-84)

Od 20 lutego 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych⁴⁹, zgodnie z którym przekazywanie elektronicznego zawiadomienia wierzyciela w wersji papierowej było możliwe w sytuacji, gdy występowały problemy techniczne lub nie istniała możliwość przekazania ich za pośrednictwem systemu ePUAP.

Starosta wyjaśnił: *Zawiadomienie wierzyciela z dnia 11 lutego 2022 r. (...) zostało wysłane na dotychczasowych zasadach, ponieważ w aplikacji eTW nie było takiej możliwości. Z kolei zawiadomienie z dnia 21 czerwca 2022 r. (...) zostało wysłane za pośrednictwem operatora pocztowego (...), po uprzednim poinformowaniu o tym fakcie pracownika Urzędu Skarbowego w Świnoujściu. Należy zaznaczyć, że dopiero w dniu 3 czerwca 2022 r. w komunikacie Ministerstwo Finansów poinformowało, że w aplikacji eTW wdrożono nowy formularz eZW pt. zawiadomienie wierzyciela do organu egzekucyjnego. Jednocześnie zaznaczono, że w okresie przejściowym, do końca 2022 roku będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a., organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego na dotychczasowych zasadach. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych z dnia 18 lutego 2021 r., jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa ustawy, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, przekazuje się je w postaci papierowej. Mając na względzie powyższe uznano, że dopuszczalne jest przepisami prawa złożenie zawiadomienia w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego.*

(akta kontroli: str. 118-120, 125-126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Po 30 czerwca 2021 r. w Starostwie sporządzono 30 TW w postaci papierowej, które następnie przekazano do organów egzekucyjnych za pośrednictwem operatora pocztowego, co nie było dozwolone wobec uruchomienia z datą 1 lipca 2021 r. systemu eTW. Powyższe było niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁵⁰, zgodnie z którym do czasu uruchomienia systemu

⁴⁷ O których mowa w art. 32aa u.p.e.a.

⁴⁸ Zawiadomienia: z 11 lutego 2022 r. dotyczące należności objętej tytułem wykonawczym nr 3/2022/SM z dnia 2 lutego 2022 r. oraz z 21 czerwca 2022 r. dotyczące należności objętej tytułem wykonawczym nr 32/2022/SM z dnia 9 czerwca 2022 r.

⁴⁹ Dz.U. poz. 320.

⁵⁰ Dz.U. z poz. 2070, ze zm.

teleinformatycznego (...) wnioski egzekucyjne i TW lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., a także zarządzenia zabezpieczenia przekazuje się do organu egzekucyjnego: 1) w postaci papierowej albo przez elektroniczną skrzynkę podawczą wierzyciela i organu egzekucyjnego, a w przypadku gdy wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Postępowanie to nie było zgodne z art. 26 § 1c u.p.e.a., w myśl którego wnioski egzekucyjne i TW przekazuje się do organu egzekucyjnego: 1) drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej; 2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

(akta kontroli: str. 77, 78-79)

Starosta wyjaśnił: *Starostwo nie posiadało systemu do generowania i przekazywania tytułów w formie elektronicznej, dodatkowo pracownik wykonujący obowiązki nie posiadał przypisanych uprawnień w systemie epuap, dlatego też uznano, że tradycyjna forma wysyłki tytułów wykonawczych będzie dopuszczalna. Był to okres, w którym nastąpił gwałtowny wzrost postępowań egzekucyjnych w jednostce w związku ze zmianami w ustawie Prawo o ruchu drogowym, które prowadzone były przez pracownika oczekującego na nadanie uprawnień dostępowych do aplikacji eTW. W wyniku omyłki ze strony organu egzekucyjnego nie otrzymał on wiadomości potwierdzającej, co wydłużyło okres wysyłania dokumentów w formie tradycyjnej, aby nie wstrzymywać toczących się postępowań.*

(akta kontroli: str. 119, 128)

W kolejnych wyjaśnieniach Starosta wskazał: *Pracownik posiadający w swoim zakresie czynności sporządzanie tytułów wykonawczych dokonał ich wysyłki w wersji papierowej ponieważ uznał, że brak elektronicznego dostępu opóźni realizowane zadania i doprowadzi do przewlekłości postępowania. Ustalił w rozmowie z organem egzekucyjnym właściwym w sprawach, że forma papierowa zostanie przyjęta do realizacji, z uwagi na brak dostępu przez wierzyciela do aplikacji eTW. Podejmując decyzje o sposobie wysyłki wziął pod uwagę, że dopuszczalne było przepisami prawa przekazywanie ww. dokumentów do dnia 6 września 2021 r. w inny sposób niż elektronicznie. Wzrost liczby prowadzonych postępowań egzekucyjnych w Urzędzie nastąpił w 2021 roku jednak trwający stan epidemii Covid-19 uniemożliwił przeprowadzenie szkolenia praktycznego z funkcjonowania platformy epuap dla pracowników (...) i udzielenia im dostępu do epuap. Szkolenie takie zorganizowano w dniu 25 kwietnia 2022 r.*

(akta kontroli: str. 160-161, 162)

Z uwagi na zakończenie procesu wdrożenia systemu eTW NIK odstępuje od formułowania wniosku w zakresie dotyczącym stwierdzonej nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie po 30 czerwca 2021 r. sporządzono 30 TW w wersji papierowej, co nie było dozwolone wobec uruchomienia z datą 1 lipca 2021 r. systemu eTW. Badanie dokumentacji 20 postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu ww. systemu dodatkowo potwierdziło powyższą okoliczność (pięć - z 20 badanych - TW zostało sporządzonych w wersji papierowej). Ww. badanie wykazało m.in. że wszystkie TW zawierały elementy wymagane art. 27 § 1 u.p.e.a. oraz że zostały podpisane bezpośrednio przez Starostę. Zawiadomienia wierzyciela były kierowane do organów egzekucyjnych niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 32aa u.p.e.a.

OBSZAR

3. 3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.

Opis stanu faktycznego

Badanie dokumentacji wszystkich postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w Starostwie w oparciu o TW sporządzone w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. (łącznie 19 postępowań), wykazało, że średnia liczba dni jaka upłynęła od dnia:

- doręczenia upomnienia do daty wystawienia TW wyniosła 67;
- doręczenia upomnienia (plus siedem dni) do daty wystawienia TW wyniosła 61;
- doręczenia upomnienia do wpływu TW do organu egzekucyjnego wyniosła 75;
- wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego wyniosła 8;
- wystawienia TW do wyegzekwowania należności wyniosła 103;
- wpływu TW do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności wyniosła 97.

(akta kontroli: str. 77, 156)

Badanie dokumentacji 50 spośród 80 postępowań egzekucyjnych, prowadzonych w Starostwie w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu systemu eTW tj. po 1 lipca 2021 r. wykazało, że średnia liczba dni jaka upłynęła od dnia:

- doręczenia upomnienia do daty wystawienia TW wyniosła 34;
- doręczenia upomnienia (plus siedem dni) do daty wystawienia TW wyniosła 27;
- doręczenia upomnienia do wpływu TW do organu egzekucyjnego wyniosła 42;
- wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego wyniosła 7;
- wystawienia TW do wyegzekwowania należności wyniosła 52;
- wpływu TW do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności wyniosła 43.

(akta kontroli str. 77, 154-155, 157-159)

Na 19 badanych postępowań, prowadzonych w oparciu o TW sporządzone w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r., w 10⁵¹ okres jaki upłynął pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wpływem TW do organu egzekucyjnego wyniósł ponad 60 dni⁵².

(akta kontroli: str. 77, 156)

Na 50 badanych postępowań (spośród 80 postępowań prowadzonych w oparciu o TW sporządzone po uruchomieniu systemu eTW) w 13⁵³ okres jaki upłynął pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wpływem TW do organu egzekucyjnego wyniósł ponad 60 dni⁵⁴.

(akta kontroli str. 77, 154-155, 157-159)

Starosta wyjaśnił: *W wymienionych sprawach prowadzono windykację należności wymagalnych, dla których konieczne było wydanie decyzji deklaratoryjnej, potwierdzającej zaistniały stan faktyczny. Upomnienia wysyłano do zobowiązanych przed wszczęciem postępowania administracyjnego, dlatego też okres pomiędzy ich doręczeniem a wystawieniem tytułu wykonawczego był wydłużony. W poszczególnych przypadkach podstawę do wydania TW stanowiły ostateczne decyzje o charakterze deklaratoryjnym będące ostatnim pismem wierzyciela wysłanym do zobowiązanego. Tym samym faktyczny okres jaki upłynął pomiędzy*

⁵¹ Dotyczących należności objętych TW o nr: 1/2019/SM; 7/2021/SM; 6/2021/SM; 5/2021/SM; 4/2021/SM; 3/2021/SM; 2/2021/SM; 1/2021/SM; 3/2019/SM oraz 2/2019/SM.

⁵² 82, 95, 104, 112, 114, 116, 130, 138, 138, 170 dni.

⁵³ Dotyczących należności objętych TW o nr: 48/2021/SM; 47/2021/SM; 41/2021/SM; 20/2022/SM; 7/2022/SM; 6/2022/SM; 1/2022/SM; 40/2021/SM; 43/2021/SM; 12/2022/SM; 13/2022/SM; 55/2021/SM oraz 46/2021/SM.

⁵⁴ 62, 63, 64, 68, 69, 70, 70, 74, 78, 90, 92, 106 oraz 115 dni.

czynnością poprzedzającą wszczęcie postępowania egzekucyjnego tj. ostatecznością wydanych decyzji a wpływem TW do organu egzekucyjnego wynosi: a) w sprawach objętych tytułami wykonawczymi nr 1/2021/SM, 2/2021/SM, 3/2021/SM, 4/2021/SM, 5/2021/SM, 6/2021/SM i 7/2021/SM kolejno 59, 17, 38, 38, 20, 5 oraz 41 dni; b) w sprawach objętych tytułami wykonawczymi nr 48/2021/SM; 47/2021/SM; 41/2021/SM; 20/2022/SM; 7/2022/SM; 6/2022/SM; 1/2022/SM; 40/2021/SM; 43/2021/SM; 12/2022/SM; 13/2022/SM; 55/2021/SM oraz 46/2021/SM, okres ten wynosi rzeczywiście: 13, 13, 13, 15, 31, 19, 7, 8, 20, 21, 8, 1, 20 dni.

(akta kontroli: str. 160-161, 163)

Wprowadzenie dokumentacji elektronicznej w postępowaniu egzekucyjnym nie wpłynęło na zmianę liczby pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi w Starostwie. Ww. czynności w poszczególnych latach objętych kontrolą tj. do 30 czerwca 2021 r. oraz w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. – bez względu na liczbę spraw oraz sposób sporządzania i przekazywania TW realizowała faktycznie jedna osoba, z dwóch do tego wyznaczonych. Powyższe było wynikiem tego, że w Starostwie w kontrolowanym okresie nie zaistniała konieczność sporządzania TW w stosunku do należności Skarbu Państwa, za które odpowiedzialny był kolejny administrator lokalny, a potrzeba sporządzania TW dotyczyła jedynie należności wynikających z Prawa o ruchu drogowym, którymi zajmował się pracownik będący administratorem lokalnym.

(akta kontroli str. 130)

Łączny szacunkowy koszt postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych, prowadzonych w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. wyniósł 9.986,20 zł i obejmował on: koszt wynagrodzeń pracowników zajmujących się prowadzeniem ww. postępowań (8.810,85 zł); koszt wydatków związanych z usługami pocztowymi (1.005,68 zł); koszt materiałów biurowych (19,67 zł) oraz inne koszty (150,00 zł). Łączna szacunkowa liczba skierowanych pism w ww. okresie wyniosła 126, obejmowała ona sporządzenie i przekazanie 10 TW. Szacunkowy koszt jednego pisma to kwota 79,26 zł.

Łączny szacunkowy koszt postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych, prowadzonych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wyniósł 28.203,68 zł i obejmował on: koszt wynagrodzeń pracowników zajmujących się prowadzeniem ww. postępowań (26.228,24 zł); koszt wydatków związanych z usługami pocztowymi (1.794,10 zł); koszt materiałów biurowych (31,34 zł) oraz inne koszty (150,00 zł). Łączna szacunkowa liczba skierowanych pism w ww. okresie wyniosła 303, obejmowała ona sporządzenie i przekazanie 80 TW. Szacunkowy koszt jednego pisma to kwota 93,08 zł.

(akta kontroli str. 179)

W zakresie zmian w u.p.e.a. związanych z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych Wicestarosta wyjaśnił: *Zmiany w u.p.e.a. związane z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych wpłynęły na usprawnienie procesu przygotowania dokumentów i usprawniły proces ich przekazywania do organów egzekucyjnych. Silną stroną rozwiązania jest przede wszystkim weryfikowanie przez system, czy wszystkie wymagane dane zostały uzupełnione w tytule wykonawczym co minimalizuje ryzyko błędów formalnych. Program umożliwia podgląd, podpisanie oraz wysłanie dokumentu co niewątpliwie oszczędza czas na czynności z tym związane w odróżnieniu do wysyłki w formie papierowej.*

(akta kontroli str. 3-4, 7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Badanie dokumentacji 69 postępowań egzekucyjnych prowadzonych w Starostwie wykazało m.in., że w trzech przypadkach, dotyczących postępowań prowadzonych w oparciu o TW nr: 1/2019/SM, 2/2019/SM oraz 3/2019/SM okres, jaki upłynął pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wpływem TW do organu egzekucyjnego wyniósł odpowiednio 170, 104 oraz 114 dni, co było nieuzasadnione i należało ocenić jako działanie nierzetelne.

Starosta wyjaśnił: *Zwłoka w wystawieniu TW nr 1/2019/SM, 2/2019/SM oraz 3/2019/SM wynikała z konieczności wywiązania się przez pracownika z innych terminowych obowiązków zleconych przez przełożonego, które wpłynęły na to, że tytuły wydano z opóźnieniem.*

(akta kontroli: str. 160-161, 163)

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym wpłynęło m.in. na zmniejszenie średniego czasu, jaki upłynął od dnia doręczenia upomnienia do dnia przekazania TW do organu egzekucyjnego (średnia liczba dni zmalała z 75 na 42). Badanie dokumentacji 69 postępowań egzekucyjnych wykazało m.in., że w trzech przypadkach okres, jaki upłynął pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wpływem TW do organu egzekucyjnego wyniósł ponad 100 dni i wynikał z nieuzasadnionej zwłoki. Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniach egzekucyjnych nie miało wpływu na liczbę pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi w Starostwie. Przez cały okres kontroli do wykonywania ww. czynności wyznaczonych było dwóch pracowników, z których faktycznie czynności te realizował jeden. Nie jest możliwe w stosunku do Starostwa wyraźne stwierdzenie czy wprowadzone w u.p.e.a. zmiany przyczyniły się do zwiększenia bądź zmniejszenia kosztów postępowania, gdyż w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. sporządzono łącznie 80 TW, z czego 30 w wersji papierowej, co miało znaczenie przy szacowaniu kosztu prowadzonych w tym czasie postępowań.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski Zapewnienie ciągłości działania (systemu zastępstw pracowników) Starostwa w obszarze przygotowywania elektronicznych TW oraz ich przekazywania do organów egzekucyjnych za pośrednictwem systemu eTW.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 realizacji
wniosków.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, 30 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Aneta Kolečka
specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

.....

podpis