



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.04.2022

**Pani
Aneta Kucharzyk
Starosta Jaworski**

Starostwo Powiatowe w Jaworze
ul. Wrocławska 26
59-400 Jawor

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Jaworze, ul. Wrocławska 26, 59-400 Jawor ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Kucharzyk – Starosta Jaworski od 20 listopada 2018 r. ² .
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) ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/142/2022 z 19 lipca 2022 r.

(akta kontroli: t. I str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Starosta.

³ Tj. 12 września 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie zapewniono sprzęt i oprogramowanie niezbędne do obsługi aplikacji eTW⁶. Niemniej w związku ze zmianą art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷ i wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. obowiązku przekazywania tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, nie podjęto działań mających na celu uzyskanie dostępu do tego systemu w wymaganym terminie. O nadanie dostępu do aplikacji eTW wystąpiono dopiero 9 września 2021 r. W wyniku braku działań w tym zakresie, w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. wystawiono i przekazano do organu egzekucyjnego cztery tytuły wykonawcze niezgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a., tj. w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego. Ponadto nie zapewniono zastępstwa na czas nieobecności jedyne go pracownika wystawiającego tytuły wykonawcze, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Wystawione po 1 lipca 2021 r. elektroniczne tytuły wykonawcze spełniały wymogi przewidziane przepisami prawa. Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych nie wpłynęło znacząco na sprawność postępowań przedegzekucyjnych i ich koszty. W 77 na 100 objętych badaniem przypadków (77%), tytuły wykonawcze zostały wystawione i wysłane do organu egzekucyjnego po upływie od 63 do 1135 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności, a co za tym idzie było nierzetelne⁸. Skróceniu uległ natomiast średni czas pomiędzy wystawieniem tytułu wykonawczego, a jego wpływem do organu egzekucyjnego, co było skutkiem wyeliminowania operatora pocztowego z tego procesu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹⁰, 27 kwietnia 2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹¹ wyznaczył termin uruchomienia systemu, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a., na 1 lipca 2021 r. Od tego dnia, aplikacja eTW była formalnie jedynym narzędziem, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1c i 1e u.p.e.a., winny być przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego. Dostęp do ww. aplikacji od 1 lipca 2021 r. poprzedzony został obowiązkiem złożenia przez wierzycieli

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

⁶ System teleinformatyczny przeznaczony do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, dalej: aplikacja eTW lub system.

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

⁸ Dla potrzeb niniejszej kontroli NIK przyjęła, że wyrazem rzetelnego działania jest wysłanie tytułu wykonawczego w terminie do 60 dni od daty doręczenia upomnienia, w sytuacji nieuregulowania należności.

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. poz. 2070 i z 2020 r. poz. 288 i 1492.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniające 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).

stosownego wniosku do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie¹² (zgodnie z art. 26aa § 3 u.p.e.a.), celem nadania dostępu do tego systemu.

Dopiero w dniu 9 września 2021 r. Starosta przesłała elektronicznie do Dyrektora IAS, prawidłowo wypełniony wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kod wierzyciela, niezbędny do wskazania we wniosku, pobrano ze Słownika Wierzycieli z Portalu dla wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej¹³. Wniosek obejmował nadanie uprawnień administratora lokalnego aplikacji eTW informatykowi zatrudnionemu w Urzędzie. Dostęp do aplikacji eTW dla użytkownika (pracownik Wydziału Finansów i Księgowości) został przydzielony 21 września 2021 r.

W części D przedmiotowego wniosku, wystąpiono również o wydanie „klucza dostępu” do aplikacji eTW, pomimo że Urząd nie integrował własnych systemów dziedzinowych z tą aplikacją. Starosta wyjaśniła, że ze względów technicznych i finansowych nie dokonano takiej integracji, a klucz wydany przed 23 czerwca 2022 r. utracił swoją ważność. Urząd nie ubiegał się ponownie o wydanie powyższego klucza ani nie wygenerował go samodzielnie.

(akta kontroli: t. I str. 3-18, 32-40, 101-106)

1.2. W odpowiedzi na złożony 9 września 2021 r. wniosek, 15 września 2021 r. dostęp do aplikacji eTW uzyskał administrator lokalny, a w dniu 21 września 2021 r. użytkownik. Pierwszy elektroniczny tytuł wykonawczy, za pośrednictwem aplikacji eTW przekazany został do organu egzekucyjnego 1 października 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 8-18, 67-71)

1.3. Logowanie do aplikacji eTW, zarówno przez administratora lokalnego, jak i użytkownika, odbywało się w dopuszczalnej formie, tj. przy wykorzystaniu prywatnych profil zaufanych (jako osoby fizycznej, a nie przedstawiciela Urzędu).

Starosta wyjaśniła, że z pkt 3.3. podręcznika użytkownika aplikacji eTW wynikało, że profil zaufany jest najczęściej używaną spośród dostępnych opcji (dostawców tożsamości) metodą logowania do usług administracji publicznej. Ponadto wskazała, że z przepisów art. 20 ad ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴ wynika, że profil zaufany to środek identyfikacji elektronicznej zawierający zestaw danych identyfikujących osobę fizyczną.

(akta kontroli: t. I str. 61-64, 67-71)

1.4. Urząd nie został formalnie poinformowany o obowiązku uzyskania dostępu do aplikacji eTW. Wiedzę w tym zakresie, jak wskazała Starosta, pozyskano z urzędu skarbowego po przekazaniu do naczelnika urzędu skarbowego dnia 31 sierpnia 2021 r. tytułów wykonawczych w wersji papierowej.

(akta kontroli: t. I str. 3-7)

1.5. Urząd dysponował sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazywania organom egzekucyjnym dokumentów wymaganych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w postaci elektronicznej. Faktycznie aplikacja eTW obsługiwana była na jednym stanowisku komputerowym. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że do elektronicznego tytułu wykonawczego, możliwe było dołączanie innej dokumentacji w formie elektronicznej, jak również pobranie tytułu w formacie XML lub PDF. Ponadto aplikacja eTW umożliwiała pobranie urzędowego poświadczenia odbioru dokumentu i weryfikację jego statusu (tylko w zakresie „doręczone” lub

¹² Dalej: Dyrektor IAS.

¹³ Działa na podstawie art. 26 § 1c pkt 1, § 2 i art. 26aa § 1 i 2 u.p.e.a. Dalej: Portal Wierzycieli.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

„niedoręczone”). Użytkownik aplikacji nie miał możliwości edytowania, wycofywania lub usuwania wystawionego tytułu wykonawczego.

Urząd nie ewidencjonował awarii aplikacji eTW, a komunikaty o ewentualnych awariach dostępne były na stronie internetowej Portalu Wierzycieli¹⁵.

(akta kontroli: t. I str. 61-64, 67-72, 216)

1.6. Po uzyskaniu dostępu do aplikacji eTW wystawianiem i przekazywaniem elektronicznych tytułów wykonawczych zajmował się pracownik Wydziału Finansów i Księgowości, a ich podpisywanie pozostało w kompetencjach Starosty¹⁶. Szczegółowy zakres czynności, obowiązków i odpowiedzialności ww. pracownika (użytkownika) zawierał m.in.: prowadzenie działań windykacyjnych należności, sporządzanie wezwań do zapłaty oraz innej dokumentacji pozasądowej związanej z windykacją.

Jak wyjaśniła Starosta, przeszkolenie ww. pracownika w zakresie obsługi aplikacji odbyło się w formie samokształcenia, tj. poprzez korzystanie z instrukcji obsługi zamieszczonej na stronie internetowej Portalu Wierzycieli.

W Urzędzie nie zapewniono zastępstwa na czas nieobecności pracownika wystawiającego tytuły wykonawcze, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 19-36, 47-60, 67-71, 147, 216-217)

Do 30 czerwca 2021 r. zatrudniony w Urzędzie radca prawny¹⁷, zajmował się wystawianiem tytułów wykonawczych na podstawie legitymacji zawartej w § 1 pkt 11 zarządzenia Starosty Jaworskiego z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie trybu postępowania z pojazdami usuniętymi z drogi i przejmowanymi na własność Powiatu Jaworskiego, na podstawie art. 130a ust. 10 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁸ oraz powoływania Komisji ds. kwalifikacji i likwidacji tych pojazdów.

(akta kontroli: t. I str. 19-36, 47-60, 67-71, 147, 222-225)

1.7. Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji finansowej dochodów Skarbu Państwa oraz Starostwa i ich windykacji, a także współpracy z Biurem Radców Prawnych w zakresie postępowania egzekucyjnego powierzone zostały Wydziałowi Finansów i Księgowości¹⁹.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 13 września 2021 r. w Urzędzie nie przyjęto formalnych procedur w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych. Regulacje w powyższym zakresie zawarto w zarządzeniu nr 70/2021 Starosty Jaworskiego z dnia 14 września 2021 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Jaworskiego w Starostwie Powiatowym²⁰. Zgodnie z wprowadzonymi procedurami, w przypadku nieuiszczenia należności przez dłużnika w terminie określonym w upomnieniu, pracownik Wydziału Finansów i Księgowości zobowiązany był do wystawienia tytułu wykonawczego niezwłocznie.

(akta kontroli: t. I str. 19-36, 74-60)

1.8. Jak wyjaśnił Starosta, Urząd nie brał udziału w testach aplikacji eTW przed jej uruchomieniem, w związku z tym nie wnoszono uwag w zakresie jej funkcjonowania.

(akta kontroli: t. I str. 3-6)

¹⁵ http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php, dostęp: 25 lipca 2022 r.

¹⁶ Do dnia 30 czerwca 2021 r. postępowania przedegzekucyjne prowadzone były przez dwóch pracowników Urzędu. Po tej dacie działania w tym zakresie wykonywał jeden pracownik.

¹⁷ Do 20 stycznia 2022 r. w okresie od 1 lipca 2021 r. do 19 stycznia 2022 r. osoba ta była nieobecna w pracy. W dniu 20 stycznia 2022 r. zakończyła pracę w Urzędzie.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.

¹⁹ <http://www.spjawor-bip.pbox.pl/public/?id=65247>, dostęp: 25 lipca 2022 r.

²⁰ Dalej: zarządzenie nr 70/2021 Starosty Jaworskiego z dnia 14 września 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie podjął działań mających na celu zapewnienie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych od 1 lipca 2021 r. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, 27 kwietnia 2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyznaczył termin uruchomienia systemu, o którym mowa w art. 26 aa § 1 u.p.e.a., na 1 lipca 2021 r. Od tego dnia aplikacja eTW była formalnie jedynym narzędziem przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1c i § 1e u.p.e.a, winny być przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego. O nadanie dostępu do tego systemu wystąpiono dopiero 9 września 2021 r., tj. w terminie uniemożliwiającym rozpoczęcie korzystania z aplikacji eTW z chwilą jej uruchomienia.

Starosta wyjaśniła, że informację o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego za pomocą aplikacji eTW pracownik Wydziału Finansów i Księgowości uzyskał dopiero podczas rozmowy telefonicznej w sierpniu 2021 r. z pracownikiem Urzędu Skarbowego w Jaworze. W związku z tym niezwłocznie podjęto działania mające na celu uzyskanie stosownych uprawnień.

NIK wskazuje, że w przywołanych powyższej regulacjach prawnych, jednoznacznie określono termin wdrożenia aplikacji eTW.

(akta kontroli: t. I str. 3, 8-15, 65, 72)

2. Od 21 stycznia 2022 r. Urząd nie zapewnił zastępstwa na czas nieobecności pracownika Wydziału Finansów i Księgowości wystawiającego tytuły wykonawcze, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, a tym samym stanowiło istotne ryzyko braku zapewnienia ciągłości pracy Urzędu i terminowości realizacji zadań w tym zakresie.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań m.in. w sposób zgodny z prawem i terminowy. W ocenie NIK brak zapewnienia zastępstwa dla osoby, która posiada wiedzę specjalistyczną i stosowne uprawnienia, nie wypełnia również wymogów zawartych w standardach kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych²².

Starosta wyjaśniła m.in., że nie ma na stałe uprawnionego innego pracownika do wystawiania tytułów wykonawczych i wynika to z faktu, że liczba wystawianych tytułów wykonawczych jest nieznaczna. W ocenie Starosty „z punktu widzenia gospodarności działania podmiotów publicznych oraz dla zapewnienia ciągłości działalności jednostki w tym zakresie jeden etat jest optymalny”.

NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą sukcesywnie wzrastała liczba wystawianych tytułów wykonawczych, jak również wydłużeniu uległ czas ich wystawiania, co zostało opisane w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto brak zapewnienia zastępstwa w przypadku długotrwałej nieobecności lub rozwiązania stosunku pracy jedynego pracownika wystawiającego tytuły wykonawcze rodzi ryzyko przedawnienia należności.

(akta kontroli: t. I str. 61-62, 65, 73)

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

²² Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 84). Zgodnie ze standardem dla kompetencji zawodowych, należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. (...).

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono sprzęt i oprogramowanie niezbędne do obsługi aplikacji eTW, niemniej jednak w związku ze zmianą art. 26 § 1c u.p.e.a. i wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. obowiązku przekazywania tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, nie podjęto działań mających na celu uzyskanie dostępu do aplikacji eTW w ww. terminie. Ponadto nie zapewniono zastępstwa na czas nieobecności jednego pracownika wystawiającego tytuły wykonawcze, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i stanowiło istotne ryzyko braku zapewnienia ciągłości pracy Urzędu i terminowości realizacji zadań we wskazanym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba tytułów wykonawczych wystawionych i przekazanych do organów egzekucyjnych w latach 2019-2022²³ wyniosła łącznie 198, z czego w 2019 r. wystawiono – 11, w 2020 r. – 28, w 2021 r. – 127, natomiast w 2022 r. (do 30 czerwca) – 32. Po 1 lipca 2021 r. wystawiono i przekazano za pośrednictwem operatora pocztowego cztery tytuły wykonawcze (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), a za pośrednictwem aplikacji eTW – 126.

(akta kontroli: t. I str. 43, 107-143, 148-154)

2.2. Badanie próby 20 tytułów wykonawczych wystawionych elektronicznie po 1 lipca 2021 r. wykazało, że spełniały one wymogi wskazane w art. 27 § 1 u.p.e.a. W przypadku trzech tytułów wykonawczych wystąpiły okoliczności, w których Urząd zawiadomił organ egzekucyjny o umorzeniu postępowania, zgodnie z wymogiem wskazanym w art. 32aa u.p.e.a. Zawiadomienia te przesłano w wersji papierowej, za pośrednictwem operatora pocztowego.

W części E tytuły wykonawcze zawierały wniosek egzekucyjny o treści „na podstawie art. 26 ustawy wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej”. Do objętych badaniem 20 tytułów wykonawczych Urząd nie dołączał informacji, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a.

Starosta wyjaśniła, że ww. zawiadomienia przekazane zostały za pośrednictwem operatora pocztowego, w związku z brakiem odpowiedniej funkcjonalności w aplikacji eTW i problemami technicznymi platformy ePUAP. Ponadto wskazała, że Urząd nie posiada wiedzy o majątku zobowiązanego, a elementy wskazane w powyższym przepisie, w przypadku wypełniania tytułów wykonawczych elektronicznie, nie są obligatoryjne, tzn., że aplikacja eTW umożliwia ich pominięcie i wysłanie tytułu bez ich wskazania.

(akta kontroli: t. I str. 81-105, 192-215, 220-221)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. wystawiono i przekazano do organu egzekucyjnego cztery tytuły wykonawcze niezgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a., tj. w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego.

Starosta wyjaśniła, że Urząd pozyskał wiedzę o konieczności przekazywania tytułów wykonawczych za pośrednictwem aplikacji eTW 31 sierpnia 2021 r. Wskazała również, że organy egzekucyjne przyjęły do realizacji przekazane tytuły wykonawcze.

W ocenie NIK, fakt procedowania przez organy egzekucyjne tytułów wykonawczych przekazanych niezgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a., nie może stanowić usprawiedliwienia dla Urzędu, w sytuacji gdy nie podjęto działań skutkujących

²³ Do 30 czerwca.

zapewnieniem dostępu do aplikacji eTW od dnia 1 lipca 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 45, 107-143, 155-181)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. wystawiono i przekazano do organu egzekucyjnego cztery tytuły wykonawcze niezgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 u.p.e.a., tj. za pośrednictwem operatora pocztowego. Wystawione elektronicznie po dniu 1 lipca 2021 r. tytuły wykonawcze spełniały wymogi przewidziane przepisami prawa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych

3.1. Badanie próby 100 (50,5%) spośród 198 tytułów wykonawczych wystawionych w Urzędzie w okresie objętym kontrolą²⁴ wykazało, że:

- średnia liczba dni pomiędzy datą doręczenia upomnienia a datą wystawienia tytułu wykonawczego przed 1 lipca 2021 r. wyniosła - 103 dni, a po 1 lipca 2021 r. - 154 dni, przy czym w 77 przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono po upływie od 63 dni do 1135 dni, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- średnia liczba dni, która upłynęła od wyznaczonego przez Urząd w upomnieniu terminu zapłaty należności (liczonego jako 7 dni od daty doręczenia), do daty wystawienia tytułu wykonawczego przed 1 lipca 2021 r. - wyniosła 96 dni, a po 1 lipca 2021 r. - 147 dni;

- średnia liczba dni, która upłynęła od dnia doręczenia upomnienia do dnia wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, przed 1 lipca 2021 r. wyniosła - 111 dni, a po tej dacie - 157 dni;

- średnia liczba dni, która upłynęła od dnia wystawienia tytułu wykonawczego do dnia jego wpływu do organu egzekucyjnego przed 1 lipca 2021 r. wyniosła - 11 dni, a po tej dacie - trzy dni;

- średnia liczba dni pomiędzy wpływem tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego a wyegzekwowaniem części lub całości należności, wyniosła - 225 dni przed 1 lipca 2021 r. (18 przypadków) i 51 dni po 1 lipca 2021 r. (13 przypadków);

- średnia liczba dni pomiędzy datą wystawienia tytułu wykonawczego a wyegzekwowaniem części lub całości należności wyniosła 237 dni przed 1 lipca 2021 r. (dziewięć przypadków), a po tej dacie - 215 dni (13 przypadków).

(akta kontroli: t. I str. 76-80, 101-106)

3.2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), postępowania przedegzekucyjne (w tym wystawianie tytułów wykonawczych) realizowali: Radca Prawny (do 30 czerwca 2021 r.) i pracownik Wydziału Finansów i Księgowości. Na jednego pracownika w 2021 r. przypadało 14,5 tytułu wykonawczego (do 30 czerwca) i 94 tytuły wykonawcze (od 1 lipca).

(akta kontroli: t. I str. 101-106)

3.3. W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., w związku z prowadzeniem postępowań przedegzekucyjnych, Urząd poniósł koszty w szacunkowej wysokości 1 285,08 zł, natomiast za okres od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. - 1 287,90 zł.

(akta kontroli: t. I str. 101-103, 106)

3.4. Starosta wyjaśniła, że zmiana procedury przekazywania tytułów wykonawczych zdecydowanie wpłynęła na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowywania tych dokumentów. Przede wszystkim ujednociono wzór dokumentu oraz „dobrą stroną systemu stała się możliwość bieżącego wykrywania błędów w zakresie wprowadzanych danych”. Ponadto wskazała, że przekazywanie tytułów wykonawczych drogą elektroniczną obniżyło koszty zużycia papieru w Urzędzie.

²⁴ Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. - 50 tytułów wykonawczych oraz od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. - 50 tytułów wykonawczych.

W ocenie Starosty podręcznik użytkownika aplikacji eTW jest zbyt obszerny i nieczytelny w odniesieniu do kodów klasyfikacji²⁵. Starosta wskazała również na czasochłonność i wątpliwości dotyczące wyboru właściwego kodu, z uwagi na brak jednoznacznych wytycznych. Ponadto poinformowała, że zmiany w systemie eTW powinny dotyczyć wprowadzenia słownika klasyfikacji kodów podstawy prawnej szczególnie w odniesieniu do tytułów wykonawczych związanych z egzekucją kosztów usunięcia, przechowywania, oszacowania, sprzedaży i zniszczenia pojazdu zaparkowanego przez osobę fizyczną nie będącą obywatelem Polski. Obcokrajowiec nie posiada PESEL²⁶ czy NIP²⁷, co dla organu egzekucyjnego jest niezgodne z art. 27 § 1 ust. 2 u.p.e.a., gdyż tytuł wykonawczy nie spełnia wówczas wymogów określonych w przywołanym przepisie, więc organ odmawia wszczęcia egzekucji. Ponadto problematyczne staje się także wskazanie adresu zobowiązanego, ponieważ danych takich nie ma już w dowodach osobistych, a oświadczenie zobowiązanego o miejscu zamieszkania jest fikcją prawną, która de facto uniemożliwia wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Starosta dostrzegła jednocześnie potrzebę wprowadzenia wykazu identyfikującego etap, na którym procedowana jest sprawa wierzycelności tak, aby nie trzeba było prowadzić korespondencji lub rozmów telefonicznych z organem egzekucyjnym w celu ustalenia przebiegu sprawy. Dostrzegła również potrzebę dostępu do nowych funkcji w aplikacji, takich jak np.: możliwość weryfikacji przekazywania tytułu wykonawczego pomiędzy organami egzekucyjnymi czy ich ograniczania lub wycofywania, co ułatwiłoby bieżące monitorowanie sprawy; zapewnienie dostępu do informacji zawartych w Centralnym Rejestrze Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników, który usprawniłby proces wypełniania elementów składowych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli: t. I str. 1-4, 41-42, 101-106, 183-191)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 77²⁸ na 100 objętych badaniem przypadków (77%), tytuły wykonawcze zostały wystawione po upływie od 63 do 1135 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności, a co za tym idzie było nierzetelne.

Stosownie do postanowień art. 15 u.p.e.a. oraz jednego z wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych²⁹, upomnienie zawiera wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Oznacza to, że po siedmiu dniach od dnia doręczenia upomnienia i braku zapłaty należności przez zobowiązanego, po stronie wierzyciela aktualizuje się obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego i skierowania go do egzekucji administracyjnej. Wierzyciel powinien wywiązać się z tego obowiązku bez zbędnej zwłoki. Należy również wskazać, że wymóg niezwłocznego wystawienia tytułu wykonawczego, w przypadku nieuiszczenia

²⁵ Kod definiujący podstawę prawną należności, o którą ubiega się wierzyciel.

²⁶ Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

²⁷ Numer Identyfikacji Podatkowej.

²⁸ 2/2019, 4/2019, 10/2019 (z 7 sierpnia), 10/2019 (z 4 września), 2/2020/FK, 6/2020, 10/2020, 11/2020, 15/2020, 16/2020, 17/2020, 19/2020, 20/2020, 21/2020, 23/2020, 24/2020, 25/2020, 1/2021, 1/2021/FK, 2/2021, 2/2021/FK, 4/2021, 9/2021, 10/2021, 12/2021, 13/2021, 15/2021, 16/2021, 20/2021, 21/2021, 22/2021, 23/2021, 24/2021, 25/2021, 27/2021, 4/2021/FK, 6/2021/FK, 7/2021/FK, 8/2021/FK, 9/2021/FK, 10/2020/FK, 34/2021, 56/2021, 62/2021, 65/2021, 66/2021, 2/2021/KARA, 3/2021/KARA, 4/2021/KARA, 5/2021/KARA, 7/2021/KARA, 8/2021/KARA, 9/2021/KARA, 10/2021/KARA, 11/2021/KARA, 14/2021/KARA, 16/2021/KARA, 23/2021/KARA, 25/KARA/2021, 26/KARA/2021, 28/KARA/2021, 30/KARA/2021, 34/KARA/2021, 38/KARA/2021, 39/KARA/2021, 40/KARA/2021, 41/KARA/2021, 43/KARA/2021, 1/2022, 2/2022, 2/2022/FK, 4/2022, 17/2022, 18/2022, 6/2022/KARA, 7/2022/KARA, 11/2022/KARA.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. poz. 2194).

należności przez dłużnika w terminie określonym w upomnieniu, wynikał z zarządzenia nr 70/2021 Starosty Jaworskiego z dnia 14 września 2021 r.

Starosta wyjaśniła, że po wprowadzeniu ww. zarządzenia, tytuły wykonawcze wystawiane były przez jedną osobę i znacząco wzrosła liczba spraw oraz obowiązków przypadających na pracownika zajmującego się obszarem windykacji. Tytuły wykonawcze wystawiane były zgodnie z ww. zarządzeniem – niezwłocznie – czyli w najszybszym możliwym do tego terminie, uwzględniając okoliczności, które się w tym czasie pojawiły.

(akta kontroli: t. I str. 102, 105)

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych nie wpłynęło znacząco na sprawność postępowań przedegzekucyjnych w Urzędzie i ich koszty. W 77 na 100 objętych badaniem przypadków, tytuły wykonawcze zostały wystawione po upływie 63 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności i było działaniem nierzetelnym. Wskazane tytuły wykonawcze wystawiono po upływie od 63 dni do 1135 dni. Skróceniu uległ natomiast średni czas pomiędzy wystawieniem tytułu wykonawczego, a jego wpływem do organu egzekucyjnego, co było skutkiem wyeliminowania operatora pocztowego z tego procesu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wystawianie tytułów wykonawczych niezwłocznie po upływie terminu płatności należności wskazanego w upomnieniu kierowanym do zobowiązanego.
2. Zapewnienie zastępstwa dla pracownika prowadzącego postępowania przedegzekucyjne.

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 dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

Kontroler

Anna Łuczak

Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis