



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.04.2022

Pan
Janusz Mielczarek
Starosta Łęczycki
Starostwo Powiatowe w Łęczycy
pl. T. Kościuszki 1
99-100 Łęczyca

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łęczycy, pl. T. Kościuszki 1, 99 – 100 Łęczycza
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Mielczarek – Starosta Łęczycki, wybrany uchwałą nr I/9/18 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 7 września 2022 r.), 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Michał Dudkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/110/2022 z dnia 27.06.2022r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Starostwo Powiatowe w Łęczycy (dalej: SP w Łęczycy) nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW w terminie umożliwiającym uzyskanie dostępu do tego systemu z dniem 1 lipca 2021r. Pierwszy wniosek o nadanie uprawnień został złożony w dniu 22 lipca 2021r. ze wskazaniem jako wierzyciela Powiatu Łęczyckiego, uprawnienia odnośnie tego wniosku zostały nadane dnia 2 sierpnia 2021r. W dniu 18 lipca 2022 r. SP w Łęczycy wystąpiło z drugim, skorygowanym wnioskiem o nadanie uprawnień w aplikacji eTW, wskazując właściwego wierzyciela - Starostę Łęczyckiego. Uprawnienia odnośnie tego wniosku zostały nadane tego samego dnia, zaś pierwszy tytuł wykonawczy został wystawiony w systemie eTW w dniu 19 lipca 2022 r., był to jednocześnie pierwszy tytuł wykonawczy wystawiony po dniu 1 lipca 2021 r.

SP w Łęczycy zostało przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Jednostka dysponowała odpowiednim sprzętem komputerowym, oprogramowaniem oraz liczbą stanowisk komputerowych służących do obsługi dokumentów za pośrednictwem aplikacji. Wyznaczono osoby zajmujące się przygotowaniem wniosków w tym systemie, zostały one imiennie upoważnione do prowadzenia czynności w tym zakresie przez Starostę. Jednocześnie w SP w Łęczycy, w całym okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały procedury związane ze sporządzaniem tytułów wykonawczych.

W SP w Łęczycy egzekwowanie wierzytelności z wykorzystaniem tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tytuły wykonawcze sporządzane były, w większości, zgodnie z wzorami określonymi przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej i zawierały elementy określone w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ (dalej u.p.e.a). Stwierdzono sześć przypadków przygotowania przed dniem 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych w formie papierowej na nieaktualnych drukach.

W SP w Łęczycy, w okresie objętym kontrolą, 66% tytułów wykonawczych, było wystawianych i przekazanych do organu egzekucyjnego w terminie przekraczającym 60 dni od daty doręczenia zobowiązaniem upomnienia, co należy uznać za działanie nierzetelne.

Wdrożenie eTW usprawniło w SP w Łęczycy proces prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych i przyczyniło się do obniżenia kosztów z uwagi na ograniczenie konieczności korzystania z usług pocztowych oraz, poprzez skrócenie czasu przygotowywania poszczególnych tytułów, spowodowało zmniejszenie jednostkowych kosztów pracowniczych.

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

³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych
Opis stanu faktycznego	<p data-bbox="384 465 1377 757">1.1. Starosta Łęczycki, po wygenerowaniu i pobraniu ze Słownika Wierzycieli kodu wierzyciela dla Powiatu Łęczyckiego, w dniu 22 lipca 2021 r. wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień dostępowych do aplikacji eTW dla dwóch administratorów lokalnych – Skarbnika Powiatu oraz Informatyka. Wniosek został przygotowany w formie papierowej na druku KAS - eTW (2) i przesłany pocztą na adres Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie. W dniu 2 sierpnia 2021 r., Ministerstwo Finansów drogą mailową poinformowało SP w Łęczycy o nadaniu uprawnień dostępowych do aplikacji eTW.</p> <p data-bbox="1094 759 1377 792">(akta kontroli str. 27-31)</p> <p data-bbox="384 833 1377 1050">W dniu 18 lipca 2022 r. Starosta Łęczycki ponownie wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień dostępowych do aplikacji eTW, tym razem wskazując jako wierzyciela – Starostę Powiatu Łęczyckiego. Wniosek, podobnie jak poprzednio, wskazywał dwóch administratorów lokalnych – Skarbnika Powiatu oraz Informatyka, został przygotowany i przesłany w formie elektronicznej. Tego samego dnia – 18 lipca 2022 r. SP w Łęczycy uzyskało uprawnienia dla wierzyciela – Starosty Łęczyckiego.</p> <p data-bbox="1094 1090 1377 1124">(akta kontroli str. 32-35)</p> <p data-bbox="384 1164 1377 1382">W rezultacie SP w Łęczycy w okresie objętym kontrolą posiadało w systemie eTW uprawnienia nadane dla dwóch wierzycieli – Powiatu Łęczyckiego, nadane w dniu 2 sierpnia 2021 oraz Starosty Łęczyckiego nadane w dniu 18 lipca 2022 r. Właściwym wierzycielem w zakresie prowadzenia czynności związanych z windykacją wierzytelności SP w Łęczycy, w tym również z wystawianiem elektronicznych tytułów wykonawczych, był Starosta Łęczycki.</p> <p data-bbox="384 1422 1377 1603">W związku z powyższym SP w Łęczycy na dzień 1 lipca 2021 r. nie posiadało dostępu do systemu eTW, chociaż zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁴, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze od tego dnia powinny być już przekazywane do właściwych urzędów skarbowych drogą elektroniczną, a właściwy dostęp został uzyskany w dniu 18 lipca 2022 r.</p> <p data-bbox="384 1644 1377 1715">SP w Łęczycy nie przeprowadzało integracji własnego systemu informatycznego, w tym oprogramowania księgowego z aplikacją eTW.</p> <p data-bbox="1134 1718 1377 1751">(akta kontroli str. 37)</p> <p data-bbox="384 1792 1377 1933">1.4. SP w Łęczycy nie zostało oficjalnie poinformowane o konieczności uzyskania dostępu do aplikacji eTW. Jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu: „Informację o wdrażaniu elektronicznego tytułu wykonawczego pozyskano we własnym zakresie, za pośrednictwem internetu”.</p> <p data-bbox="1134 1935 1377 1968">(akta kontroli str. 37)</p>

⁴ 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), dalej: obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r.



1.5. SP w Łęczycy dysponowało odpowiednim sprzętem i oprogramowaniem do przygotowywania i przekazywania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej. Urządzenia służące do obsługi systemu eTW były podłączone do internetu, miały zainstalowane oprogramowanie umożliwiające wyświetlanie plików XML, t.j. m.in. program Notepad ++, jak również system finansowo-księgowy „Papyrus”.

Urządzenia oraz oprogramowanie na wszystkich stanowiskach użytkowane były w zakresie obsługi systemu eTW od momentu otrzymania uprawnień dostępu do systemu tj. od dnia 2 sierpnia 2021 r.

W całym okresie użytkowania systemu, tj. od dnia 2 sierpnia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli w SP w Łęczycy⁵ nie stwierdzono awarii sprzętu służącego do obsługi systemu eTW, nie zidentyfikowano również problemów w sporządzaniu ani w przekazywaniu dokumentów w postaci elektronicznej, co potwierdziła analiza korespondencji oraz komunikatów a także informacje przekazane bezpośrednio przez użytkowników.

Wprowadzenie systemu eTW pozwoliło znacznie usprawnić czynności związane z przygotowaniem i wysłaniem tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego, w tym skrócić czas na uzyskanie potwierdzenia otrzymania tytułu wykonawczego przez organ egzekucyjny.

W badanym okresie, od momentu wystawienia pierwszego tytułu wykonawczego za pośrednictwem aplikacji eTW, SP w Łęczycy nie otrzymało żadnej informacji od organu egzekucyjnego dotyczącej przekazania tytułu wykonawczego do innego organu egzekucyjnego, zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika, wskutek czego nie można było zbadać funkcjonalności systemu eTW w tym zakresie, nie wystąpiły również okoliczności pozwalające zbadać funkcjonalność polegającą na możliwości wycofań/ograniczeń tytułów wykonawczych.

Ponadto stwierdzono brak możliwości sprawdzania danych z bazą CRP (Centralny Rejestr Podmiotów) oraz KEP (Krajowa Ewidencja Podatników) w ramach systemu eTW. Wprawdzie SP w Łęczycy posiadało dostęp do tej bazy, ale niezależnie od aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 54-55)

1.6. W SP w Łęczycy utworzono cztery stanowiska komputerowe służące do obsługi systemu eTW. Dostęp do systemu przez użytkowników na wszystkich czterech stanowiskach realizowany był bezpośrednio poprzez profil zaufany.

(akta kontroli str. 54)

Dwie osoby – Skarbnik Powiatu oraz Informatyk posiadały uprawnienia administratorów lokalnych nadane przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie oraz pisemne upoważnienia wystawione przez Starostę Łęczyckiego w dniu 22 lipca 2021 r., w których zostały im powierzone obowiązki administratorów lokalnych aplikacji eTW w SP w Łęczycy. Jako administratorzy lokalni posiadali uprawnienia, wynikające z funkcjonalności systemu, do nadawania i cofania uprawnień dla pracowników merytorycznych w systemie eTW. Zadania Skarbnika Powiatu dotyczyły nadzoru nad czynnościami realizowanymi przez pracowników merytorycznych w systemie eTW, zaś zadania Informatyka dotyczyły wsparcia technicznego, jednak nie były one nigdzie opisane, ani nie wchodziły w skład zakresów czynności tych pracowników.

(akta kontroli str. 40-41)

⁵ Tj. do dnia 7 września 2022 r.

Dwie pozostałe osoby zatrudnione na stanowiskach – Inspektor oraz Referent w Wydziale Finansowym posiadały uprawnienia do pracy w systemie eTW nadane przez administratorów lokalnych oraz pisemne upoważnienia wystawione przez Starostę Łęczyckiego w dniu 10 stycznia 2022 r. do obsługi merytorycznej tytułów wykonawczych w aplikacji eTW w celu egzekucji należności SP w Łęczycy.

(akta kontroli str. 42-43)

Zadania tych pracowników dotyczyły obsługi merytorycznej tytułów wykonawczych przekazywanych przez SP w Łęczycy w postaci elektronicznej w systemie eTW.

Zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku Inspektora został ustalony na piśmie i podpisany przez pracownika w dniu 1 kwietnia 2016 r.

W zakresie obowiązków wskazano prowadzenie windykacji należności w zakresie prowadzonej ewidencji finansowo – księgowej, określona została podległość służbowa, ale nie określono osoby zastępującej.

Zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku Referenta został ustalony na piśmie i podpisany przez pracownika w dniu 1 marca 2021 r.

W zakresie obowiązków wskazano bieżące i terminowe ściąganie należności oraz podejmowanie działań windykacyjnych, określona została podległość służbowa, a także osoba zastępowana, ale nie określono osoby zastępującej.

(akta kontroli str. 45-52)

Wszystkie tytuły wykonawcze sporządzone przez osoby zajmujące się obsługą merytoryczną były sprawdzane przez Skarbnika Powiatu i przed wysłaniem do organu egzekucyjnego podpisywane przez Starostę lub upoważnionego Wicestarostę Łęczyckiego.

W SP w Łęczycy istniał system zastępstw zapewniający ciągłość pracy w systemie eTW na stałym poziomie merytorycznym.

Jeden z pracowników merytorycznych, w dniu 12 lipca 2021 r. wziął udział w szkoleniu zorganizowanym w trybie on-line pn. „E-TW jako podstawowy dokument egzekucyjny. Kolejne nowe rozwiązania w postępowaniu egzekucyjnym od 1 lipca 2021 r. Obowiązki i prawa wierzyciela w tym zakresie. Postępowanie egzekucyjne po 1 lipca 2021 r. a ustawa o doręczeniach elektronicznych.”

(akta kontroli str. 53)

1.7. Zasady i tryby funkcjonowania SP w Łęczycy, zadania i kompetencje poszczególnych wydziałów, zakres upoważnień udzielonych pracownikom do załatwiania spraw i zasady podpisywania, aprobaty pism i decyzji oraz organizację działalności kontrolnej w SP w Łęczycy określał regulamin organizacyjny⁶

W regulaminie organizacyjnym opisane zostały zadania Wydziału Finansowego, w tym, m.in. w pkt 13 – windykacja należności budżetowych Powiatu i Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 56-88)

⁶ W okresie objętym kontrolą w SP w Łęczycy obowiązywały Regulaminy organizacyjne:

- od 8 sierpnia 2018 roku do 9 stycznia 2019 r. – przyjęty uchwałą nr 410/2018 z dnia 8 sierpnia 2018 r.
- od 9 stycznia 2019 r. do 22 lipca 2020 r. – przyjęty uchwałą nr 17/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r.
- 22 lipca 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych – przyjęty uchwałą nr 176/2020 z dnia 22 lipca 2020 r.

Zarówno w regulaminie jak i w strukturze organizacyjnej SP w Łęczycy, w okresie objętym kontrolą, nie dokonywano żadnych zmian w zakresie dostosowania do przygotowywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej. Ponadto, w okresie objętym kontrolą SP w Łęczycy nie posiadało procedur wewnętrznych związanych z postępowaniem windykacyjnym i przedegzekucyjnym.

(akta kontroli str. 339)

1.8. Starostwo Powiatowe nie testowało aplikacji eTW przed jej uruchomieniem, nie posiadało również informacji o takiej możliwości, nie miało to jednak wpływu na opóźnienie w jej uruchomieniu.

(akta kontroli str. 90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Starosta Łęczycki nie wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW w terminie umożliwiającym uzyskanie dostępu do tego systemu z dniem 1 lipca 2021 r. Pierwszy wniosek o nadanie uprawnień został złożony w dniu 22 lipca 2021 r. ze wskazaniem jako wierzyciela Powiatu Łęczyckiego, uprawnienia odnośnie tego wniosku zostały nadane dnia 2 sierpnia 2021r. W dniu 18 lipca 2022 r. Starosta wystąpił z drugim wnioskiem o nadanie uprawnień w aplikacji eTW, wskazując właściwego wierzyciela – Starostę Łęczyckiego. Uprawnienia odnośnie tego wniosku zostały nadane tego samego dnia – 18 lipca 2022 r., zaś pierwszy tytuł wykonawczy po dniu 1 lipca 2021 r. został wystawiony w systemie eTW w dniu 19 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 27-35)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła: „Starostwo Powiatowe w Łęczycy wystąpiło o nadanie uprawnień do aplikacji eTW bez zbędnej zwłoki tj. 22.07.2021 r. mając na uwadze panującą pandemię, pracę zdalną i okres urlopowy. Ponadto należy podkreślić, że w Wydziale Finansowym w okresie od 1-22.07.2021r. nie było decyzji, które mogłyby być skierowane do egzekucji administracyjnej. W związku z powyższym nadanie uprawnień do aplikacji eTW nie miało wpływu na terminowość jej prowadzenia.”

(akta kontroli str. 38)

Ponadto Skarbnik Powiatu wyjaśniła również: „SP w Łęczycy składając wniosek o nadanie uprawnień do systemu eTW w dniu 22 lipca 2021 r. użyło kodu wierzyciela SPOW128, stosowanego wcześniej, w poprzednich latach, każdorazowo przygotowując tytuły wykonawcze w formie papierowej. Kod ten był przypisany do wierzyciela – Starosty Łęczyckiego. W tym przypadku jednak pod tym kodem zarejestrowano i nadano uprawnienia dla podmiotu – Powiat Łęczycki (...) Po wysłaniu upomnień w lutym 2022r. prowadziliśmy czynności w ramach tzw. „miękkiej windykacji” tj. przypomnienia, monity telefoniczne.(...) Po wyczerpaniu powyższych sposobów, w lipcu 2022 r. przystąpiliśmy do wystawiania tytułów wykonawczych, wówczas w związku z wątpliwościami odnośnie nazwy wierzyciela i kontakcie telefonicznym z Izłą Administracji Skarbowej w Szczecinie uzgodniliśmy, że powinniśmy złożyć ponowny wniosek o nadanie uprawnień w systemie eTW, podając inny kod wierzyciela – SPOW316 – Starosta Łęczycki. W ten sposób złożyliśmy wniosek w formie elektronicznej i przestaliśmy do IAS w Szczecinie w dniu 18 lipca 2022 r.

Następnego dnia, w systemie eTW stwierdziliśmy nadanie uprawnień, więc tego dnia 19 lipca 2022 r. wystawiliśmy pierwszy tytuł wykonawczy w formie elektronicznej. (...)"

(akta kontroli str. 354)

OCENA CZĄSTKOWA

W SP w Łęczycy właściwy dostęp do systemu eTW został uzyskany w dniu 18 lipca 2022 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego w obwieszczeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. Wprawdzie, w okresie obowiązywania znowelizowanej u.p.e.a tj. od 1 lipca 2021 r. SP w Łęczycy nie wystawiło żadnego tytułu wykonawczego w formie papierowej, a pierwszy tytuł wykonawczy został wystawiony w formie elektronicznej, w systemie eTW w dniu 19 lipca 2022 r., jednak opóźnienie w uzyskaniu właściwych uprawnień w systemie eTW, w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

SP w Łęczycy zostało przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Jednostka posiadała dostęp do systemu eTW, dysponowała odpowiednim sprzętem komputerowym, oprogramowaniem oraz liczbą stanowisk komputerowych służących do obsługi dokumentów za pośrednictwem aplikacji. Wyznaczono osoby zajmujące się przygotowywaniem wniosków w tym systemie, zostały one imiennie upoważnione do prowadzenia ww. czynności przez Starostę.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydział Finansowy SP w Łęczycy w okresie objętym kontrolą prowadził egzekucję następujących należności:

- Powiatu - z tytułu kar pieniężnych za naruszenie obowiązku rejestracji pojazdów lub obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu⁷, na podstawie otrzymanych uprawomocnionych decyzji wydawanych przez Wydział Komunikacji;
- Skarbu Państwa – nieuregulowanych rat, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli str. 90)

W okresie od stycznia 2019 r. do czerwca 2022 r. SP w Łęczycy przesało do właściwego organu egzekucyjnego – Urzędu Skarbowego w Kutnie łącznie 31 tytułów wykonawczych, w tym:

- w 2019 r. osiem tytułów wykonawczych, wszystkie w formie papierowej, na właściwym druku TW-1(3) z dopiskiem 2E36, z właściwą promulgacją⁸.
- w 2020 r. 13 tytułów wykonawczych wystawionych w dwóch datach – 7 (sześć tytułów) i 14 grudnia 2020r. (siedem tytułów). Wszystkie tytuły wykonawcze sporządzono w formie papierowej. Tytuły wystawione w dniu 7 grudnia 2020 r. zostały sporządzone na nieaktualnych drukach, tzn. takich samych jak w 2019 r., z symbolem TW-1(3-2E36), z nieaktualną już promulgacją oraz treścią pouczenia zobowiązanego⁹, natomiast tytuły wystawione w dniu 14 grudnia 2020 r. zostały

⁷ Art. 140mb pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 2 pkt 1 Ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2022.988 ze zm.).

⁸ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314).

⁹ Powinno być zgodnie z art. 27 § 1 pkt 8-9a u.p.e.a, tj. z uwzględnieniem informacji o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, o przysługującym zobowiązanemu prawie wniesienia

sporządzone na druku TW-1(3-2E56), z zaktualizowaną promulgacją oraz pouczeniem zobowiązanego.

- w 2021 r., do dnia 30 czerwca –dziesięć tytułów wykonawczych, sporządzonych w formie papierowej na właściwych drukach, przy czym jeden - z dnia 30 marca 2021 r. na druku TW-1(3-2E58) z właściwym pouczeniem, natomiast pozostałe dziewięć, wystawionych w kwietniu oraz maju 2021r. zostało sporządzonych na właściwym druku TW-1(5)¹⁰.

(akta kontroli str. 93-211)

Jednocześnie, po analizie TW wystawionych od stycznia 2019 r. do czerwca 2021 r., stwierdzono, że tytuły wykonawcze były przekazywane do organu egzekucyjnego grupowo, po skumulowaniu większej ilości.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła: „Wydział Finansowy Starostwa Powiatowego w Łęczycy otrzymuje uprawomocnione decyzje z wydziałów merytorycznych w ilości kilku lub kilkunastu decyzji jednorazowo z różnymi datami ich wystawienia stąd powstaje grupowanie wystawianych upomnień i tytułów (...)”

(akta kontroli str. 90)

Informację tą potwierdziło dodatkowo oświadczenie Kierownika Wydziału Komunikacji SP w Łęczycy złożone w dniu 4 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 91)

W okresie od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 18 lipca 2022 r. SP w Łęczycy nie wystawiło ani nie przekazało żadnego tytułu wykonawczego, zarówno w systemie eTW, jak i w żadnej innej formie.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła: „Od maja 2021 r. do końca I półrocza 2022 r. nie przekazano żadnego tytułu wykonawczego z uwagi na fakt, że wpłynięcie decyzji do Wydziału Finansowego miało miejsce na przełomie 2021 i 2022 r. Następnie, w miesiącu lutym zostały wystawione upomnienia z 7-dniowym terminem płatności od daty ich otrzymania. W kolejnych miesiącach (do kwietnia 2022 r.), część należności została wpłacona przez zobowiązanych po wysłaniu upomnień. Obecnie po naliczeniu odsetek na koniec II półrocza 2022 r. w drugim tygodniu lipca przystąpimy do wystawiania tytułów wykonawczych dla osób fizycznych i podmiotów, które w dalszym ciągu nie uregulowały naliczonych kar. Na przebieg czynności egzekucyjnych w latach 2020 – 2022 bardzo istotny wpływ miała praca zdalna oraz pandemia i związana z tym absencja pracowników oraz niewielka obsada etatowa Wydziału Finansowego (sześć osób), która staje się niewystarczająca w obliczu ilości i złożoności nakładanych zadań na służby finansowe powiatu.”

(akta kontroli str. 90)

Pierwszy tytuł wykonawczy w systemie eTW wystawiono w dniu 19 lipca 2022 r., był to jednocześnie pierwszy tytuł wykonawczy sporządzony w SP w Łęczycy i przekazany do egzekucji po dniu 1 lipca 2021 r.

do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej oraz o skutkach wniesienia tego zarzutu nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i po upływie tego terminu, a także o przysługującym małżonkowi zobowiązanego prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym.

¹⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej, wzór obowiązujący od 20 lutego 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 176).

W okresie od dnia 19 lipca 2022r. do zakończenia czynności kontrolnych tj. do dnia 7 września 2022 r. SP w Łęczycy wystawiło łącznie 22 tytuły wykonawcze, wszystkie w formie elektronicznej w systemie eTW.

(akta kontroli str. 212-337)

2.2. Tytuły wykonawcze wystawione i przekazane do właściwych organów egzekucyjnych po dniu 1 lipca 2021 r.¹¹ zawierały informacje wskazane w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Tytuły wykonawcze zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi na dzień ich wystawienia wzorami, określonymi przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w stosownych rozporządzeniach i zawierały wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej. Wszystkie tytuły zostały podpisane przez uprawnione osoby – Starostę lub Wicestarostę Łęczyckiego, który posiadał upoważnienie m.in. do podpisywania administracyjnych tytułów wykonawczych wydane przez Starostę w dniu 18 lipca 2022 r.

Pracownicy sporządzający i wysyłający eTW nie posiadali danych wskazanych w art. 26 § 1e pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² i nie zawierali ich w opracowywanych dokumentach.

SP w Łęczycy w okresie objętym kontrolą nie przekazywało organowi egzekucyjnemu zawiadomień dotyczących postępowań egzekucyjnych z powodów określonych w art. 32aa u.p.e.a

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek zwrotu tytułu wykonawczego z uwagi na błąd literowy w nazwisku zobowiązanego. Po sporządzeniu korekty tytuł wraz z wnioskiem został ponownie przekazany do organu egzekucyjnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Sześć tytułów wykonawczych wystawionych w dniu 7 grudnia 2020 r. zostało sporządzonych na nieaktualnych drukach z symbolem TW-1(3-2E36), w których zawarta była niezaktualizowana promulgacja oraz treść pouczenia zobowiązanego.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła: „Pracownicy Wydziału Finansowego SP w Łęczycy w okresie wystawiania tytułów wykonawczych w wersji papierowej zawsze przy

¹¹ Ustaleń dokonano na podstawie badania przeprowadzonego na próbie 20 tytułów wykonawczych wybranych w sposób losowy, w związku z nie wystąpieniem w badanym okresie okoliczności, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

¹² Artykuł ten stanowi, że wierzyciel przekazuje organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informację dotyczącą:

- 1) posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku, gdy są znane wierzycielowi;
- 2) majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 właściwość miejscowa organu egzekucyjnego § 3;
- 3) siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 właściwość miejscowa organu egzekucyjnego § 3a;
- 4) daty wysłania przez centralne biuro łącznikowe wniosku o udzielenie informacji lub powiadomienie do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego oraz numeru referencyjnego tego wniosku – w przypadku wystąpienia o udzielenie pomocy, o której mowa w ustawie o wzajemnej pomocy;
- 5) ujawnionego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 umorzenie postępowania egzekucyjnego § 2 składnika majątkowego lub źródła dochodu zobowiązanego oraz numeru i daty wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego – w przypadku wystąpienia z wnioskiem o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej;
- 6) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji przedstawiciela ustawowego zobowiązanego;
- 7) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji opiekuna albo kuratora zobowiązanego – w przypadku ustanowienia opieki albo kurateli dla zobowiązanego;
- 8) imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji zarządcy przedsiębiorstwa w spadku – w przypadku działania zarządcy przedsiębiorstwa w spadku.

wystawianiu nowego dokumentu korzystali z edytowalnego druku zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. W związku z powyższym trudno wyjaśnić powstałą różnicę w zastosowanych drukach tytułów wykonawczych w miesiącu grudniu 2020 r. najprawdopodobniej niezmienione druki były na stronie internetowej.”

(akta kontroli str. 341)

OCENA CZĄSTKOWA

W SP w Łęczycy egzekwowanie wierzytelności z wykorzystaniem tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wszystkie istotne czynności były odpowiednio dokumentowane, a związana z tym procesem dokumentacja była rzetelnie prowadzona i kompletna. Jednocześnie stwierdzono kilka przypadków przygotowania przed dniem 1 lipca 2021r. tytułów wykonawczych w formie papierowej na nieaktualnych drukach.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W całym okresie objętym kontrolą tj. od stycznia 2019 r. do dnia 7 września 2022 r. w SP w Łęczycy zostały wystawione łącznie 53 tytuły wykonawcze, w tym do dnia 30 czerwca 2021 r. było to 31 tytułów oraz po dniu 1 lipca 2021 r. 22 tytuły. Po przeanalizowaniu wszystkich 53 tytułów wykonawczych, należy stwierdzić, że wprowadzenie w SP w Łęczycy elektronicznych tytułów wykonawczych spowodowało skrócenie średniego czasu, jaki upływał od dnia doręczenia zobowiązanemu upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego ze 133 do 101 dni (25%) oraz skrócenie średniej liczby dni jakie upływały od doręczenia upomnienia do dnia wpływu dokumentów do organu egzekucyjnego ze 139 do 101 dni (27%). Średnia liczby dni od wystawienia tytułu wykonawczego do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego zmniejszyła się z pięciu dni przed dniem 1 lipca 2021 do zera (100%) po dniu 1 lipca 2021 r.

Ponadto ustalono, że w okresie do dnia 1 lipca 2021 r. średnia liczba dni od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności wyniosła 133. Jednocześnie, z uwagi na to, że w okresie po dniu 1 lipca 2021 r. pierwsze tytuły wykonawcze przekazane zostały do organu egzekucyjnego dopiero w dniu 19 lipca 2022 r., do dnia zakończenia kontroli (tj. do 7 września 2022 r.) odnotowano jeden przypadek przekazania przez organ egzekucyjny do SP w Łęczycy środków z tytułu wyegzekwowanej wierzytelności, co nastąpiło po 35 dniach od momentu przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 342-349)

3.2. Wprowadzenie w SP w Łęczycy elektronicznych tytułów wykonawczych nie wpłynęło na zmianę liczby pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi. W całym okresie objętym kontrolą zadania merytoryczne związane z przygotowaniem tytułów wykonawczych w tym samym czasie wykonywały dwie osoby, dodatkowo po wprowadzeniu systemu eTW w SP w Łęczycy dwie dodatkowe osoby pełniły funkcję administratorów lokalnych, ale nie wykonywały one zadań merytorycznych.

3.3. Wprowadzenie w SP w Łęczycy elektronicznych tytułów wykonawczych przyczyniło się do zmniejszenia kosztów ponoszonych w związku z przesyłaniem tytułów wykonawczych ze 1 990 zł ogółem przed dniem 1 lipca 2021 r. do 1 140 zł

ogółem po dniu 1 lipca 2021 r., tj. 43%, co w szczególności związane było z nieponoszeniem od lipca 2021 r. kosztów wysyłki oraz skróceniem czasu związanego z przygotowywaniem tytułów wykonawczych w systemie eTW. Jednostkowy koszt wystawienia tytułu wykonawczego zmniejszył się w porównywanych okresach o 12,5 zł – z 64,17 zł do 51,67 zł tj. o 20%.

(akta kontroli str. 350)

3.4. W opinii Skarbnika Powiatu aplikacja eTW przyspieszyła wysyłanie tytułów wykonawczych. Jako słabe strony wskazano możliwość spowolnienia egzekucji przez przeprowadzane raz w miesiącu zmiany słownika wierzycieli lub słownika podstaw prawnych oraz brak możliwości zapisania dokumentu w aplikacji i powrotu do jego kontynuacji. Z kolei jako dobrą stroną wskazano to, że aplikacja nie pozwala na pominięcie żadnego pola w tytule wykonawczym i weryfikuje, przynajmniej częściowo, wpisywane dane.

Oprócz tego wskazano również, jako niedogodność wynikającą z własnych zasobów SP w Łęczycy – brak możliwości automatycznego pobierania danych z programu finansowego FK do aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 352)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Spośród 53 tytułów wykonawczych wystawionych w SP w Łęczycy, w okresie objętym kontrolą, 35 zostało przekazanych do organu egzekucyjnego z opóźnieniem¹³. Najdłuższy okres od doręczenia zobowiązanemu upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł 526 dni.

(akta kontroli str. 349)

Skarbnik SP w Łęczycy wyjaśniła: „Na przebieg czynności egzekucyjnych w latach 2020 – 2022 najistotniejszy wpływ miała praca zdalna oraz pandemia i związana z tym absencja pracowników oraz niewielka obsada etatowa Wydziału Finansowego (sześć osób), która staje się niewystarczająca w obliczu ilości i złożoności nakładanych zadań na służby finansowe powiatu. Ponadto w celu ograniczenia kosztów egzekucji należności, które jednostkowo stanowiły niewielkie kwoty, wielokrotnie po dodatkowych telefonicznych wezwaniach zobowiązanego udawało się wyegzekwować należność bez wdrażania egzekucji komorniczej. W końcowym efekcie do egzekucji skierowano tylko rzeczywiście nieściągalne wierzytelności po wykorzystaniu wszystkich dostępnych narzędzi przez wierzyciela.”

(akta kontroli str. 341)

OCENA CZĄSTKOWA

W SP w Łęczycy, w okresie objętym kontrolą, wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego odbywało się w terminie przekraczającym 60 dni od daty doręczenia zobowiązanemu upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego, co stwierdzono w 35 przypadkach spośród 53 wystawionych tytułów (66%) i co należy uznać za działanie nierzetelne.

Wdrożenie eTW usprawniło proces prowadzenia postępowań egzekucyjnych i przyczyniło się do obniżenia kosztów z uwagi na brak konieczności ponoszenia kosztów usług pocztowych oraz, poprzez skrócenie czasu przygotowywania poszczególnych tytułów, również mniejsze jednostkowe koszty pracownicze.

¹³ Tj w terminie przekraczającym 60 dni licząc od dnia doręczenia zobowiązanemu upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego. Dla potrzeb niniejszej kontroli NIK przyjęła jako wyraz rzetelnego działania wysłanie tytułu wykonawczego do US w terminie do 60 dni kalendarzowych od daty doręczenia upomnienia, w sytuacji w której nie uregulowano należności.



IV. Uwagi i wnioski

Uwagi W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność przekazywania bez zbędnej zwłoki tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych po doręczeniu upomnienia.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w zakresie wystawiania elektronicznych wniosków i tytułów wykonawczych w postępowaniu egzekucyjnym w Starostwie Powiatowym w Łęczycy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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

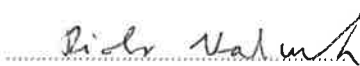
Łódź, 30 września 2022 r.

Kontroler
Michał Dudkiewicz
Doradca ekonomiczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Piotr Walczak



.....
podpis

