



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.015.03.2022



00688222

Pan  
Grzegorz Jakuć  
Wójt Gminy  
ul. Białostocka 5, 18-106 Turośń Kościelna

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy w Turośni Kościelnej <sup>1</sup> , ul. Białostocka 5, 18-106 Turośń Kościelna   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Grzegorz Jakuć, Wójt Turośni Kościelnej, od 21 października 2018 r. <sup>2</sup>   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.</li><li>2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej.</li><li>3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli) 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 <sup>3</sup>  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku   |
| Kontroler                           | Joanna Muszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/84/2022 z 22 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1)   |

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd” lub „UG Turośń Kościelna”

<sup>2</sup> Zaświadczenie z 23 października 2021 r. o wyborze na Wójta Gminy Turośń Kościelna z dniem 21 października 2018 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

OCENA OGÓLNA

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

Wdrożenie przez UG Turośń Kościelna elektronicznych tytułów wykonawczych nastąpiło z trzymiesięcznym opóźnieniem w związku z nieterminowym sporządzeniem przez Urząd wniosku o nadanie uprawnień do aplikacji umożliwiającej wytwarzanie oraz przekazanie przez wierzyciela elektronicznych tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego<sup>5</sup>. Realizując zadania, dysponowano sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazywania organowi egzekucyjnemu dokumentów w postaci elektronicznej wymaganych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Przygotowywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej było realizowane przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia, aktualne certyfikaty kwalifikowane do składania podpisów elektronicznych oraz właściwie przygotowanych do realizacji zadań.

W Urzędzie – poza czterema przypadkami (na 100, tj. 4%) – prawidłowo przygotowywano elektroniczne tytuły wykonawcze. W przypadku 27% skontrolowanych tytułów wykonawczych stwierdzono jednak, nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu niezbędnych czynności w postępowaniu przedegzekucyjnym, w tym po wprowadzeniu dokumentów elektronicznych, bowiem czas jaki upłynął od daty doręczenia upomnienia do przekazania tytułu wykonawczego wynosił od 61 do nawet 347 dni.

Wprowadzenie w Urzędzie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym wpłynęło na zmniejszenie kosztów związanych z prowadzeniem postępowań przedegzekucyjnych oraz skrócenie czasu ich obsługi.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd 16 września 2021 r., tj. po upływie dwóch i pół miesięcy od uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych, wystąpił do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW dla dwóch administratorów lokalnych<sup>6</sup>. Zagadnienie to szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wniosek złożono w formie papierowej i przekazano tradycyjną pocztą. Został prawidłowo wypełniony, podpisany przez osobę uprawnioną i nie było potrzeby jego korekty czy uzupełnienia. W części „D” wniosku Urząd wniósł o wydanie klucza dostępu do systemu eTW, który przysługiwał wierzycielom integrującym własny system dziedziny z aplikacją eTW.

1.2. Na dzień 1 lipca 2021 r. Urząd nie posiadał dostępu do systemu teleinformatycznego obsługującego eTW. W związku z integracją wewnętrznych systemów dziedziny, tj.: systemu informatycznego obsługującego egzekucję należności oraz systemu obsługującego gospodarkę odpadami komunalnymi Urząd otrzymał od IAS w Szczecinie klucz dostępu 27 września 2021 r., tj. 11 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem. Następnie administratorom zostały nadane stosowne uprawnienia (27 września 2021 r.) i zainstalowano system dziedziny *Egzekucje* (28 września 2021 r.). Uruchomienie systemu nastąpiło z dniem nadania uprawnień wyznaczonym pracownikom tj. 1<sup>7</sup> i 4<sup>8</sup> października 2021 r., tj. po trzech miesiącach od wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

1.3. W Urzędzie administratorzy lokalni i użytkownicy logowali się do systemu eTW poprzez profil zaufany wykorzystując profil prywatny (osobisty), a nie profil urzędowy.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej „Aplikacja eTW” lub „System eTW”.

<sup>6</sup> Informatyka i Skarbnika.

<sup>7</sup> Trzema pracownikami Referatu Finansowego.

<sup>8</sup> Jednemu pracownikowi Referatu Finansowego.

Informatyk UG Turośń Kościelna wyjaśnił, że: „Przyczyną logowania za pomocą profilu zaufanego prywatnego a nie urzędowego jest brak konieczności dodawania kont prywatnych do służbowego konta e-PUAP oraz obowiązek korzystania ze skrzynki pocztowej e-PUAP poprzez system EZD PUW, wdrożony przed 1 lipca 2021 r.”

(dowód: akta kontroli str. 68-102, 209-210)

1.4. Na podstawie wyciągów z rejestrów korespondencji wpływającej ustalono, że Urząd nie był informowany o konieczności uzyskania dostępu do aplikacji eTW, w związku ze zmianą ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 59-66, 104-106)

1.5. Na podstawie oględzin sprzętu i oprogramowania wykorzystywanego do przygotowania i przekazania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej stwierdzono m.in., że:

- w Urzędzie dysponowano sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazania organowi egzekucyjnemu dokumentów w postaci elektronicznej wymaganych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w tym: dostępem do Internetu i oprogramowaniem do odczytu formatu XML, co było zgodne z wymaganiami Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego<sup>10</sup>;
- na stanowisku pracy informatyka stwierdzono, że dostęp do aplikacji eTW w Gminie realizowany był poprzez moduł integrujący przy użyciu kodu dostępu<sup>11</sup>;
- użytkownicy (inspektorzy oraz podinspektor Referatu Finansowego) uruchamiali system dziedzinowy logując się do pulpitu zdalnego serwera, na którym zainstalowany był system dziedzinowy *Egzekucje*;
- wszyscy upoważnieni pracownicy posiadali ważny certyfikat kwalifikowany do podpisywania elektronicznych tytułów wykonawczych;
- Urząd przekazał pierwszy tytuł wykonawczy 1 października 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 68-102)

System dziedzinowy *Egzekucje* znajduje się na serwerze, do którego dostęp mają pracownicy upoważnieni do wystawiania tytułów wykonawczych, w związku z czym aktualizacje systemu dziedzinowego wykonywane są jednocześnie dla każdego użytkownika systemu. Po uruchomieniu zintegrowanego z aplikacją eTW systemu *Egzekucje* działały w nim funkcjonalności niezbędne do wystawienia tytułów wykonawczych oprócz Urzędowego Poświadczenia Odbioru (UPO), które zostało uruchomione w marcu 2022 r.<sup>12</sup>

(dowód: akta kontroli str. 68-102, 177-205, 209-210)

Na etapie wdrożenia, gdy miało miejsce integrowanie systemu *Egzekucje* obsługującego podatki wraz z migracją baz danych systemu obsługującego odpady komunalne do aplikacji eTW, pojawił się problem dotyczący błędnej daty powstania zaległości pieniężnej w przypadku drugiego systemu. Problem ten został zgłoszony do serwisu i rozwiązany. Wszystkie błędne tytuły zostały dostarczone do organu egzekucyjnego poprzez export z systemu *Egzekucje* plików formatu XML, ręcznie poprawione i poprawnie zaimportowane do aplikacji eTW.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy „W okresie po 1 lipca 2021 r. nie występowały awarie sprzętu ani systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Wszystkie problemy związane z funkcjonowaniem systemu zgłaszane są telefonicznie firmie sprawującej opiekę serwisową nad systemem, następnie rozwiązywane są podczas połączeń pomocy zdalnej lub też zaplanowanych wizyt serwisowych w siedzibie urzędu. (...) W związku z licznymi aktualizacjami i poprawkami oprogramowania systemu dziedzinowego, monitorowany był stan prac producenta systemu zapewniającego zgodność działania z aplikacją eTW w stopniu zapewniającym sprawne współfunkcjonowanie systemu z innymi modułami systemu dziedzinowego działającego w urzędzie.”

(dowód: akta kontroli str. 177-205)

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479. Ustawa zwana dalej u.p.e.a.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1310.

<sup>11</sup> Oględziny stanowiska komputerowego Informatyka z 27 lipca 2022 r. tj. laptopa z 2 monitorami poprzez stację dokującą.

<sup>12</sup> Do tego czasu UPO było pobierane z aplikacji eTW po wprowadzeniu numeru referencyjnego tytułu wykonawczego.

1.6. Zadania związane z przygotowaniem tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej przypisano Referatowi Finansowemu. Przygotowaniem postępowania przedegzekucyjnego zarówno przed wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych, jak i po tym okresie zajmowało się czterech pracowników (w tym jeden pracownik w zastępstwie), którzy w zakresie czynności mieli również inne zadania<sup>13</sup>.

Wszystkim czterem pracownikom przypisano w zakresach czynności zadania związane z prowadzeniem postępowań przedegzekucyjnych, a ich przyjęcie zostało potwierdzone podpisami tych osób. Posiadali oni uprawnienia dostępu do aplikacji eTW oraz właściwe uprawnienia w zintegrowanym systemie dziedzinowym *Egzekucje*<sup>14</sup>. Wszystkie osoby zatwierdzające tytuły wykonawcze przed wysłaniem do organu egzekucyjnego (poprzez złożenie elektronicznego podpisu) zostały do tego upoważnione przez Wójta Gminy i posiadały ważny certyfikat kwalifikowany. Pracownicy, w ramach przygotowania do realizacji zadań w aplikacji eTW, uczestniczyli 24 września 2021 r. w szkoleniu zewnętrznym, związanym z nowymi rozwiązaniami w zakresie przygotowywania i prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych<sup>15</sup>. Ponadto, w Urzędzie, w zakresie merytorycznej obsługi i nadzoru egzekucji funkcjonował system zastępstw, zapewniający ciągłość pracy na stałym poziomie merytorycznym. Osoby zastępujące posiadają uprawnienia i kwalifikacje nie niższe od osób zastępowanych<sup>16</sup>. (dowód: akta kontroli str. 3-29, 68-102, 104-106, 152)

Procedury dotyczące przygotowywania tytułów wykonawczych, funkcjonujące w Polityce Rachunkowości Gminy<sup>17</sup> zostały dostosowane do zmian u.p.e.a. i wprowadzenia dokumentów prowadzonych w postaci elektronicznej. Określono w nich m.in., że: upoważnieni pracownicy księgowości przygotowują tytuły wykonawcze w systemie *Egzekucje*, podpisują w imieniu wierzyciela podpisem kwalifikowanym i przesyłają za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku, gdy z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie dokumentów przez ten system, wysyłka następuje na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego. (dowód: akta kontroli str. 30-41)

Wójt upoważnił do podpisywania dokumentów w postaci elektronicznej pięć osób, w tym Skarbnika Gminy Turośń Kościelna i czterech pracowników Referatu Księgowości (w tym jednego pracownika w zastępstwie), którzy posiadali aktualne certyfikaty kwalifikowane. (dowód: akta kontroli str. 42-46)

Urząd nie brał udziału w pilotażu aplikacji eTW przed uruchomieniem zintegrowanego systemu dziedzinowego. Informację o wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych uzyskano z przepisów prawa oraz szkoleń. (dowód: akta kontroli str. 104-106)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wystąpieniu przez UG Turośń Kościelna z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW 16 września 2021 r., tj. 78 dni po terminie uruchomienia systemu wskazanym w *obwieszczeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniającym obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego*, jako termin od którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze powinny być przekazywane do urzędu skarbowego drogą elektroniczną.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *Z uwagi na brak jakiegokolwiek informacji na temat obowiązku spełnienia wszelkich wymogów wdrożenia wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych przed datą 1 lipca 2021 r. podjęta została decyzja o uruchomieniu eTW na naszych systemach dziedzinowych. Wymagało to większego zaangażowania z naszej strony w trudnym czasie stanu epidemii COVID. Dodatkowo na fakt opóźnienia wpłynął okres*

<sup>13</sup> Stan na 1 stycznia 2021 r. oraz 1 stycznia 2022 r.

<sup>14</sup> Sześciu pracowników miało uprawnienia do aplikacji eTW, w tym trzech pracowników posiadało jednocześnie uprawnienia do systemu *Egzekucje*, natomiast osoba zatrudniona w zastępstwie pracownika oraz Skarbnik – w ramach nadzoru – tylko do eTW.

<sup>15</sup> Szkolenie online pt. „Elektroniczne tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Aplikacja eTW w praktyce”; Faktura nr 9387/09/2021/FV z 27 września 2021 r. na kwotę 400 zł.

<sup>16</sup> Np. informatyka zatrudnionego w Urzędzie zastępował – według zakresu czynności – Sekretarz Gminy, który posiadał kwalifikacje pozwalające na zastępstwo w pewnych dziedzinach funkcjonowania systemu informatycznego.

<sup>17</sup> Wprowadzonej zarządzeniem nr 2/2021 Wójta Gminy Turośń Kościelna z dnia 1 września 2021 r.

*urlopowy, a także absencje pracowników oraz prace serwisowe producenta oprogramowania dziedzinowego, który dostosowywał system do standardów aplikacji eTW*

(dowód: akta kontroli str. 47-49,214-217)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wdrożenie przez Urząd elektronicznych tytułów wykonawczych nastąpiło z trzymiesięcznym opóźnieniem w związku z nieterminowym sporządzeniem przez Urząd wniosku o nadanie uprawnień do aplikacji eTW. Urząd dysponował sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazania do organu egzekucyjnego dokumentów w postaci elektronicznej wymaganych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Przygotowywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej było realizowane przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia, aktualne certyfikaty kwalifikowane do składania podpisów elektronicznych oraz właściwie przygotowanych do realizacji zadań po uruchomieniu zintegrowanego systemu dziedzinowego.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2019–2022 (do końca czerwca) Urząd wystawił do urzędów skarbowych ogółem 657 tytułów wykonawczych, w tym odpowiednio w kolejnych latach: 235, 187, 123 i 112<sup>18</sup>, natomiast przekazała o dwa tytuły wykonawcze mniej, po jednym mniej w roku 2021 i 2022, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w obszarze 3, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Po 1 lipca 2021 r. wszystkie tytuły wykonawcze tj.188 sztuk<sup>19</sup> były wystawiane w zintegrowanym z eTW systemie dziedzinowym *Egzekucje*.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Badanie przeprowadzone na próbie 20 tytułów wykonawczych<sup>20</sup> przygotowanych przez pracowników Urzędu i przekazanych do organu egzekucyjnego po 1 lipca 2021 r. wykazało że tytuły wykonawcze były przygotowywane prawidłowo, w tym m.in.: [1] stosowano prawidłowy wzór tytułu wykonawczego, [2] każdorazowo oznaczano organ, wskazywano imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego oraz adresu, a także PESEL, NIP lub REGON, (jeżeli zobowiązany taki numer posiadał), [3] określano obowiązek podlegający egzekucji i jego podstawę prawną, [4] każdorazowo wskazywano podstawę prawną prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz datę wystawienia tytułu, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Dokumenty były przygotowywane w formie elektronicznej, kompletne, podpisywane przez uprawnione osoby podpisem elektronicznym i przekazane do urzędów skarbowych w postaci elektronicznej. Urząd nie przekazywał wraz z tytułami wykonawczych odrębnych wniosków egzekucyjnych<sup>21</sup> oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., gdyż informacje te nie były Urzędowi znane.

(dowód: akta kontroli str. 116-119)

We wszystkich przypadkach zawiadomienia wierzyciela wystawiono niezwłocznie. W jednym przypadku takie zawiadomienie wystawiono do celów wycofania omyłkowo wystawionego tytułu wykonawczego. Pracownik Urzędu wyjaśniła, że: *„Powodem wystawienia tytułu wykonawczego Nr 48/100768/2021/6 w dniu 25 października 2021 r. była pomyłka. Jestem nowym pracownikiem i był wdrażany nowy system. Po zauważeniu omyłki tytuł został natychmiast wycofany.”* Po 3 czerwca 2022 r. cztery z ośmiu zawiadomień wysłano papierowo.

(dowód: akta kontroli str. 124-127, 175)

Wszystkie zawiadomienia wierzyciela wysyłano tradycyjną pocztą, gdyż – jak poinformował Wójt Gminy - *„Z uwagi na możliwość samodzielnej wysyłki zawiadomienia wierzyciela, o których mowa w art. 32 aa u.p.e.a., bez zaangażowania kolejnych upoważnionych pracowników jedna osoba jest w stanie wykonać tę czynność samodzielnie przekazując zawiadomienie w formie papierowej.”*

(dowód: akta kontroli str. 214-217)

<sup>18</sup> W podziale na egzekucję podatków i odpadów komunalnych przedstawiało się następująco: 123 i 112, 155 i 32, 97 i 26, 77 i 35.

<sup>19</sup> W podziale na egzekucję podatków i odpadów komunalnych odpowiednio: 127 i 61.

<sup>20</sup> W tym wszystkich siedmiu tytułów wykonawczych, w których – w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. – wystąpiło zawiadomienie wierzyciela

<sup>21</sup> Moduł J formularza TW zawierał klauzulę kierowania TW do egzekucji administracyjnej.

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Stwierdzone<br>nieprawidłowości | W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.  |
| <b>OCENA CZĄSTKOWA</b>          | Wystawianie przez Urząd tytułów wykonawczych – poza jednym przypadkiem niezwłocznie poprawionym przez sam Urząd – odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi procedurami. Wszystkie istotne czynności były odpowiednio dokumentowane, a związana z tym procesem dokumentacja była kompletna i prowadzona rzetelnie.   |
| <b>OBSZAR</b>                   | <b>3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.</b>  |
| Opis stanu faktycznego          | <p><b>3.1. Analiza 100 postępowań przedegzekucyjnych prowadzonych w Urzędzie<sup>22</sup> w zakresie szybkości procedowania postępowań przed i po 1 lipca 2021 r. wykazała, że średnia liczba dni<sup>23</sup> jaka upłynęła od dnia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wzrosła z 15 dni przed 1 lipca 2021 r. do 86 dni po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych,</li> <li>– doręczenia upomnienia (plus 7 dni) do daty wystawienia tytułu wykonawczego wzrosła z 39 do 77 dni,</li> <li>– doręczenia upomnienia do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego wzrosła z 60 do 86 dni,</li> <li>– wystawienia tytułu wykonawczego do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego zmalała odpowiednio- z 15 do 0,</li> <li>– wystawienia TW do wyegzekwowania należności zmalała z 146 do 46,</li> <li>– wpływu TW do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności zmalała z 133 do 46.</li> </ul> <p>Wpływ na wydłużenie powyżej wskazanych okresów procedowania postępowań przedegzekucyjnych miało nieterminowe wystąpienie o nadanie uprawnień do aplikacji eTW (co szerzej opisane zostało w rozdziale 1 wystąpienia pokontrolnego) i w konsekwencji konieczność nadrobienia zaległości z okresu trzech miesięcy po uruchomieniu zintegrowanego systemu dziedzinnego.</p> <p>W przypadku analizy porównawczej danych statystycznych za pierwsze półrocze 2021 r. i pierwsze półrocze 2022 r. tj. po uruchomieniu zintegrowanego systemu dziedzinnego i uzupełnieniu zaległości niewystawiania tytułów wykonawczych w okresie trzech miesięcy (lipiec-wrzesień 2021 r.) ustalono, że większość terminów uległa zmniejszeniu, co skróciło czas obsługi postępowań przedegzekucyjnych. Średnia liczba dni jaka upłynęła od dnia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– doręczenia upomnienia (plus siedem dni) do daty wystawienia tytułu wykonawczego zmalała z 40 dni w pierwszym półroczu 2021 r. do 36 w pierwszym półroczu 2022 r.,</li> <li>– doręczenia upomnienia do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego zmalała z 53 do 43 dni,</li> <li>– wystawienia tytułu wykonawczego do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego zmalała z 6 do 0 dni,</li> <li>– wystawienia tytułu wykonawczego do wyegzekwowania należności zmalała ze 157 do 28 dni,</li> <li>– wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności zmalała ze 151 do 28 dni,</li> <li>– doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wzrosła z 6 do 43 dni.</li> </ul> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 223-516, 547-576)</p> |

<sup>22</sup> W tym 50 w okresie 2019-2021 (do 1 lipca)<sup>22</sup> oraz 50 - po 1 lipca 2021 r (do 30 czerwca 2022 r.), wybranych w sposób celowy tj. 25 pierwszych postępowań po opóźnionym uruchomieniu zintegrowanego systemu dziedzinnego w 2021 r. oraz w sposób losowy – 25 postępowań z okresu: 1 stycznia – 30 czerwca 2022 r.

<sup>23</sup> W zaokrągleniu do liczb całkowitych.

W przypadku 27 spraw, w których wartość należności pieniężnej przekraczała dziesięciokrotność kwoty upomnienia (27%) czas od doręczenia upomnienia do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego przekraczał 60 dni, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 238-244)

**3.2.** Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym nie wpłynęło na zwiększenie liczby pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi w Gminie. W latach 2019-2020 dwóch pracowników Referatu Finansowego zajmowało się egzekucją ramach swoich obowiązków. Na początku 2021 r. liczba ta zwiększyła się o jedną osobę i utrzymała się bez zmian w okresie po wprowadzeniu elektronicznych TW do 30 czerwca 2022 r. Liczba TW przypadająca średnio na jednego pracownika wzrosła z 16 w pierwszej połowie 2021 r. do 37 w pierwszej połowie 2022 r. (dowód: akta kontroli str. 152)

**3.3.** Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym wpłynęło na zmniejszenie kosztów Gminy związanych z przesyłaniem tytułów wykonawczych z szacunkowej kwoty 161,88 zł/ jeden tytuł wykonawczy w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. do szacunkowej kwoty 76,02 zł/ jeden tytuł wykonawczy za okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. (dowód: akta kontroli str. 153-154)

**3.4.** Zdaniem Wójta Gminy zmiany związane z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych wpłynęły pozytywnie na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowania tych dokumentów. Silną stroną wprowadzenia powyższych rozwiązań jest mniejsze zaangażowanie środków finansowych oraz szybkość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych, nie dostrzega słabych stron.

Wójt Gminy poinformował ponadto, że: *„Wprowadzenie systemu dziedzinnego zintegrowanego z eTW daje możliwość automatycznego pobierania danych niezbędnych do wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Rozwiązanie takie usprawnia całość postępowania egzekucyjnego i wyklucza błędy związane z pomyłkami pisarskimi. Wprowadzenie funkcjonalności elektronicznego wystawiania zawiadomienia wierzyciela o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a. w dziedzinnym systemie zintegrowanym z systemem eTW byłoby przydatne i usprawniłoby pracę. Na chwilę obecną jest możliwość wystawiania i wysyłania zawiadomienia poprzez Aplikację eTW. Z poczynionych działań informacyjnych producent systemu dziedzinnego pracuje nad aktualizacją w której możliwe będzie wysyłanie zawiadomień poprzez system dziedziny. Posiadanie dostępu do bazy danych CRP KEP (Centralny Rejestr Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników) byłoby przydatne dla Gminy.”* (dowód: akta kontroli str. 214-217)

W toku oględzin ustalono, że w aplikacji e-TW było podmenu „eZW” do elektronicznych wycofań/ograniczeń tytułów wykonawczych<sup>24</sup>. Nie było natomiast możliwości sprawdzenia przekazania przez określony Urząd Skarbowy tytułu wykonawczego do innego US, zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika. Informacje takie były przekazywane do Urzędu za pośrednictwem poczty elektronicznej lub tradycyjną pocztą.

(dowód: akta kontroli str. 68-106)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nierzetelnie, w zakresie nazwiska zobowiązanego, sporządzono tytuł wykonawczy 48/102453/2021/5 z dnia 25 października 2021 r., co skutkowało jego nieprzesłaniem do organu wykonawczego<sup>25</sup>. (dowód: akta kontroli str. 456-465, 502-511)

Przyczyną nieprawidłowości było błędne określenie w tytule wykonawczym nazwiska zobowiązanego<sup>26</sup>. Po wykazaniu nieprawidłowości, w trakcie kontroli usunięto błąd i skutecznie przekazano tytuł wykonawczy organowi egzekucyjnemu uzyskując jednocześnie urzędowe potwierdzenie odbioru. (dowód: akta kontroli str. 512-516)

<sup>24</sup> Stan na 22 lipca 2022 r. W Urzędzie nie testowano poprawności działania tej funkcjonalności.

<sup>25</sup> System wygenerował komunikat „406 Wystąpił błąd podczas przetwarzania wysyłki. Niezgodność lub brak danych identyfikacyjnych zobowiązanego w bazie CRP KEP”.

<sup>26</sup> W toku kontroli ustalono, że przyczyną była nieścisłość danych identyfikacyjnych dłużnika pomiędzy nazwiskiem znajdującym się w bazie danych systemu dziedzinnego w trakcie wystawiania TW a poprawnym nazwiskiem w Rejestrze Ludności polegająca na tym, że w nazwisku w pierwszej bazie było pomyłkowe „c” zamiast „dż”, fonetycznie bardzo do siebie zbliżone.



2. W Urzędzie nierzetelnie przekazano organowi egzekucyjnemu 27 ze 100 (27%) skontrolowanych tytułów wykonawczych, bowiem liczba dni liczona od daty doręczenia upomnienia do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego przekraczała 60 dni<sup>27</sup>, w przypadkach, gdy kwota ogółem należności pieniężnej przekraczała 10-krotność kosztów upomnienia. I tak:

- w 2019 roku – w jednym z 20 postępowań (5%) na kwotę 123 zł, tytuł wykonawczy przekazano po 61 dniach od daty doręczenia upomnienia,
- w 2020 roku – w siedmiu z 20 (35%) na kwotę od 132 zł do 288 zł, tytuły wykonawcze przekazano od 108 do 142 dni od daty doręczenia upomnienia,
- w 2021 roku (przed 1 lipca) – w dwóch z 10 (20%) na kwotę odpowiednio 228 zł i 428 zł, tytuły wykonawcze przekazano odpowiednio po 69 i 66 dniach od daty doręczenia upomnienia,
- z 2021 roku (od 1 lipca do 31 grudnia) – w 13 z 25 (52%) postępowań na kwotę od 126 zł do 1.969 zł, tytuły wykonawcze przekazano od 80 do 347 dni od daty doręczenia upomnienia
- z 2022 roku (do 30 czerwca) w czterech z 25 (16%) postępowań na kwotę od 188 zł do 1.290 zł, tytuły wykonawcze przekazano od 63 do 64 dni od daty doręczenia upomnienia. (dowód: akta kontroli str. 245-501, 547-576)

Zdaniem NIK wyżej wymienione przypadki świadczą o nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu niezbędnych czynności w postępowaniu przedegzekucyjnym, w tym w okresie po wprowadzeniu dokumentów elektronicznych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „ 2019 r. – 1 tytuł wykonawczy przekroczył dopuszczalny termin o 1 dzień w związku z przeoczeniem pracownika (...) 2020 r. – opóźnienie w wystawionych tytułach wykonawczych wynikało z choroby i śmierci pracownika prowadzącego sprawę związane z egzekucją oraz ogłoszonym stanem pandemii Covid-19; (...) - 2021 r. (do 1 lipca 2021 r.) - opóźnienie w wystawionych tytułach wykonawczych wynikało z poszukiwania pracownika na stanowisko związane z egzekucją oraz wymianę systemu dziedzicznego, a także migrację danych i ich ręczne uzupełnianie (...) 2021 r. (od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r.) - opóźnienie w wystawionych tytułach wykonawczych wynikało z wdrożenia i integracji systemów dziedzicznych w celu wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych, (...) 2022 r. (do 30 czerwca 2022 r.) – dotyczy 4 tytułów wykonawczych, których opóźnienie wynikało z okresu kontroli instytucji zewnętrznej i związanego z tym zwiększonego zaangażowania pracowników.”. (dowód: akta kontroli str. 214-217)

W sprawie tytułu wykonawczego wystawionego po aż 347 dniach od odbioru upomnienia Inspektor wyjaśniła, że: „Powodem długiego czasu od doręczenia upomnienia do wpływu TW do organu egzekucyjnego był trudny okres z związany z ogłoszonym stanem pandemii Covid -19, czyli absencjami pracowników, trudnościami dotyczącymi wysyłek dokumentów papierowych.” (dowód: akta kontroli str. 219)

3. Urząd w dniu 22 października 2021 r. wystawił trzy tytuły wykonawcze o numerach: 1/ nr 4096/300104/2021/62), 2/ nr 4096/310032/2021/63), 3/ nr 4096/360007/2021/67 już następnego dnia od otrzymania potwierdzenia odbioru upomnienia, tj. przed upływem siedmiu dni od potwierdzenia odbioru upomnienia, co stanowiło naruszenie art. 15 § 1 u.p.e.a, który stanowi, że (...) Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. (dowód: akta kontroli str. 357-382, 494-501)

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „na przedwczesne wystawienie trzech tytułów wykonawczych o numerach złożyło się wiele czynników: 4096/300104/2021/62 (l.p. 14) – data doręczenia upomnienia 2021-10-21 – w wyniku przeoczenia pracownika księgowości i nie zwrócenia uwagi iż nie minął siedmiodniowy okres od daty doręczenia upomnienia tytuł został wystawiony przedwcześnie dnia 2021-10-22, a poprawnie powinien być wystawiony 7 dni od daty doręczenia upomnienia (... 4096/310032/3021/63 (l.p. 15) – data doręczenia

<sup>27</sup> Jako wyraz rzetelnego działania uznano wysłanie tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego w terminie do 60 dni kalendarzowych od daty doręczenia upomnienia, w sytuacji w której nie uregulowano należności.

*upomnienia 2021-10-21 – lecz data widniejąca na tytule wykonawczym to 2021-10-14 (jest to data powtórnego awizowania przesyłki) – omyłkowo przy wprowadzaniu przez pracownika księgowości daty zwrotu listu nie została wpisana końcowa data 2021-10-21 lecz data powtórnego awizacji przesyłki, a co za tym idzie tytuł został wystawiony dnia 2021-10-22 z zacytaną błędną datą, a poprawnie powinien być wystawiony 7 dni od daty doręczenia upomnienia(...) 4096/360007/2021/67 (l.p. 19) - data doręczenia upomnienia 2021-10-21 – lecz data widniejąca na tytule wykonawczym to 2021-10-14 (jest to data powtórnego awizowania przesyłki) – omyłkowo przy wprowadzaniu przez pracownika księgowości daty zwrotu listu nie została wpisana końcowa data 2021-10-21 lecz data powtórnego awizacji przesyłki, a co za tym idzie tytuł został wystawiony dnia 2021-10-22 z zacytaną błędną datą, a poprawnie powinien być wystawiony 7 dni od daty doręczenia upomnienia. Powyższe omyłki wynikają z błędu czynnika ludzkiego, ponieważ system od początku swego istnienia automatycznie zaczytuje daty doręczenia upomnienia do tytułu wykonawczego, które to daty wcześniej zostały wprowadzone przez pracownika do programu księgowego. Przy wystawieniu tytułów należy również sprawdzać, czy został zachowany siedmiodniowy okres od daty doręczenia upomnienia, gdyż system również zaczytuje automatycznie z programu księgowego datę doręczenia nie uwzględniając 7 dni od daty doręczenia. Pracownicy (jak i wcześniej) również teraz muszą weryfikować i sprawdzać poprawność dat zaczytywanych przez system - który nie weryfikuje poprawności zachowania odstępu czasowego - a w razie niezachowania siedmiodniowego okresu od daty doręczenia upomnienia, ręcznie zmieniają daty.(...)Jak widać na powyższych trzech przykładach zaszła omyłka wynikająca z błędu ludzkiego. Co więcej mimo, iż tytuły wykonawcze zostały wystawione przedwcześnie zostały przyjęte przez Urząd Skarbowy i dalej egzekwowane. Jednakże dane zawarte w tytułach wykonawczych tj. data doręczenia upomnienia powinny być również weryfikowane przez Urząd Skarbowy i ewentualnie zwrócone do weryfikacji i poprawy danych przez Wierzyciela.”*  
(dowód: akta kontroli str. 221)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzenie w Urzędzie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym wpłynęło na zmniejszenie kosztów związanych z prowadzeniem postępowań przedegzekucyjnych i skrócenie czasu obsługi postępowań przedegzekucyjnych. W Gminie z reguły rzetelnie przygotowywano i przekazywano tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego, a stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały charakter jednostkowy lub wyeliminowano je w trakcie czynności kontrolnych. W przypadku 27% skontrolowanych tytułów wykonawczych stwierdzono jednak nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu niezbędnych czynności w postępowaniu przedegzekucyjnym, w tym po wprowadzeniu dokumentów elektronicznych.

### IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o bieżące przekazywanie organowi egzekucyjnemu tytułów wykonawczych nie wcześniej jednak, niż po upływie co najmniej siedmiu dni od potwierdzenia odbioru upomnienia.

### 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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 16 września 2022 r.

Kontroler:  
Joanna Muszyńska  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk

  
.....  
podpis