



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.015.02.2022



00693122

Pan  
Mariusz Chrzanowski  
Prezydent Miasta Łomża  
Urząd Miejski w Łomży,  
ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży <sup>1</sup> , ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski – Prezydent Miasta Łomża od 1.12.2014 r.
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>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/101/2022 z dnia 18.08.2022 r., Joanna Muszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/84/2022 z dnia 22.06.2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie podjęto wymagane działania w celu przygotowania i wdrożenia przekazywania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną. Złożono prawidłowy wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW<sup>4</sup>, uzyskując do niej dostęp 9.07.2021 r. Dysponowano sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przesyłania tytułów wykonawczych organom egzekucyjnym. Sporządzali je pracownicy posiadający odpowiednie uprawnienia, a podpisywali – upoważnieni kierownicy z aktualnymi certyfikatami kwalifikowanymi. Tytuły wykonawcze przygotowywano prawidłowo (występowały tylko jednostkowe uchybienia). Wysyłanie ich w aplikacji eTW rozpoczęto 10.08.2021 r., tj. 40 dni po terminie określonym 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*<sup>5</sup>, przy czym wynikało to z okoliczności, na które Urząd nie miał wpływu. Stwierdzono jednak nieuzasadnioną zwłokę w prowadzeniu postępowania przedegzekucyjnego w Oddziale Budżetu w 2022 r., bowiem od doręczenia upomnień do przesłania 19 (z 24) tytułów upłynęło od 82 do nawet 230 dni. Z kolei Straż Miejska w ogóle nie rozpoczęła przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych, chociaż od doręczenia pierwszych upomnień upłynęło ponad pięć miesięcy. Ponadto polityka rachunkowości Urzędu nie została zaktualizowana w zakresie nowego, zdalnego sposobu przesyłania tytułów wykonawczych, a uwzględniającą to zmianę instrukcji ws. ewidencji podatków i opłat wprowadzono dopiero w czasie kontroli NIK.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Urząd wystąpił do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie<sup>6</sup> z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW dla dwóch administratorów lokalnych w dniu 25.06.2021 r. Wniosek sporządzono w formie papierowej i przesłano pocztą tradycyjną – dotarł 29.06.2021 r. (a uprawnienia otrzymano 9.07.2021 r.). Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła co następuje:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– „Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>7</sup> ani przepisy wykonawcze nie określają terminu złożenia tego wniosku.</li><li>– Wg informacji IAS w Szczecinie na internetowym „Portalu Wierzycieli i OE” dotyczących wdrażania eTW, 10.06.2021 r. udostępniono przykłady wypełnienia wniosku o nadanie uprawnień, a 22.06.2021 r. udostępniono zaktualizowany formularz wniosku, instrukcję wypełniania go i przykładowo wypełnione wnioski. W nowej wersji wniosku dodano możliwość ubiegania się o wydanie klucza dostępu w celu integracji własnego systemu dziedzinowego z systemem eTW<sup>8</sup>.</li><li>– 27.08.2021 r. Ministerstwo Finansów poinformowało, że ponieważ nadawanie uprawnień odbywa się na bieżąco, od 6.09.2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych zaprzestaną przyjmować tytuły wykonawcze przez ePUAP. Jedynym sposobem przekazywania tych tytułów i informacji dodatkowej do urzędów skarbowych pozostanie eTW. Oznacza to, że wszystkie tytuły wystawione od 6.09.2021 r. należało przekazywać wyłącznie przez eTW.</li></ul>

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Rozwiązanie informatyczne umożliwiające wytworzenie i przekazanie przez wierzyciela elektronicznych tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego.

<sup>5</sup> Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63. Dalej: obwieszczenie z 27.04.2021 r.

<sup>6</sup> Dalej: IAS w Szczecinie.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479. Dalej: u.p.e.a.

<sup>8</sup> Wprowadzono w tym celu nową część „D” wniosku.

Zgodnie z tymi informacjami należy uznać, że wniosek o uprawnienia do eTW można było złożyć w terminie umożliwiającym przesyłanie tytułów w eTW od 10.06.2021 r. do 6.09.2021 r. Tym samym wniosek z 25.06.2021 r. złożono zgodnie z przepisami i nie uchybił on żadnemu terminowi<sup>9</sup>. NIK przyznaje, że data złożenia wniosku i otrzymania uprawnień do eTW ostatecznie nie wpłynęła na datę rozpoczęcia przekazywania tytułów wykonawczych (przez Oddział Podatków), która wynika z okoliczności niezależnych od Urzędu. Niemniej wniosek należało złożyć w terminie zapewniającym uzyskanie dostępu do aplikacji eTW do dnia 1.07.2021 r., od którego – zgodnie z obwieszczeniem z 27.04.2021 r. – zaplanowano uruchomienie aplikacji. Aktualizacja wzoru wniosku z 22.06.2021 r. nie dotyczyła Urzędu (który nie integrował z eTW własnych systemów dziedzinowych), a wniosek złożony na wcześniejszym druku zostałby przez IAS w Szczecinie rozpatrzony<sup>9</sup>. Natomiast informacja Ministra Finansów z 27.08.2021 r. wskazywała tylko ostateczny termin, w którym nie będą już przyjmowane tytuły przez ePUAP, była skierowana do izb skarbowych i nie uchylała określonego w tym obwieszczeniu terminu uruchomienia aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 7-8, 14, 24)

Przesyłanie elektronicznych tytułów wykonawczych sporządzanych w Oddziale Budżetu rozpoczęto dopiero 21.02.2022 r., co przedstawiono w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. (akta kontroli str. 137)

Wniosek o nadanie uprawnień do eTW został prawidłowo wypełniony, podpisany przez osobę uprawnioną<sup>10</sup> i nie było potrzeby jego korekty ani uzupełnienia. Jak już wspomniano, w części „D” wniosku Urząd nie wniósł o wydanie klucza dostępu do eTW ani nie integrował z tą aplikacją własnego systemu dziedzinowego<sup>11</sup>. (akta kontroli str. 5)

**1.2.** Na dzień 1.07.2021 r. Urząd nie miał dostępu do aplikacji eTW. Jak już wspomniano, uprawnienia do eTW Urząd otrzymał od IAS w Szczecinie 9.07.2021 r., tj. 14 dni po wystaniu wniosku w tej sprawie. Przesyłanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej rozpoczęto 10.08.2021 r. Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła, że:

- „Oddział od 1.07 do 10.08.2021 r. był w stałym kontakcie telefonicznym z komornikami Urzędu Skarbowego w Łomży<sup>12</sup> i dostawał informacje, że aplikacja po stronie tego urzędu nie funkcjonuje prawidłowo i że zawiadomią, jak będzie działać. W dniu 10.08.2021 r. telefonicznie dowiedzieliśmy się, że aplikacja działa prawidłowo i podczas rozmowy z pracownikiem Działu egzekucji US w Łomży podjęto pomyślną próbę wysłania pierwszego tytułu. Otrzymaliśmy informację, że jesteśmy pierwszą gminą, która to wykonała.
- Wcześniej, w związku z wprowadzeniem eTW, niezbędne było stworzenie modułu – w użytkowanym przez Oddział programie dziedzinowym „Fiskus” – do generowania tytułów w plikach XML (wcześniej tytuły sporządzano w formie papierowej). Centrum Informatyki ZETO S.A.<sup>13</sup> dostarczyło wprawdzie pierwszą wersję modułu<sup>14</sup> 15.07.2021 r., jednak nie tworzył on prawidłowych plików XML i trwały prace nad jego dostosowaniem (nie było w nim np. wprowadzonych kodów urzędów skarbowych ani kodów podstaw prawnych).
- W dniu 23.07.2021 r. otrzymaliśmy z ZETO S.A. informację Ministerstwa Finansów, że można wysłać tylko tytuł TW-1(5) w pliku, który wymusza wpisywanie kodów TERYT. W związku z tym 26.07.2021 r. wystąpiliśmy do GUS w Białymstoku o uprawnienia do korzystania z usługi TerytWs1, które otrzymaliśmy 29.07.2021 r. Dane do dostępu 2.08.2021 r. przekazaliśmy ZETO S.A. w celu wdrożenia modułu. Jednocześnie pracownicy Oddziału uzupełniali kody TERYT w danych adresowych podatników. Jest ich ok. 21 tys., więc wymagało to czasu. W dniu 6.08.2021 r. telefonicznie uzgodniono z ZETO S.A., że moduł funkcjonuje prawidłowo i rozpoczęto nadawanie uprawnień do aplikacji eTW dla właściwych pracowników.

<sup>9</sup> Co wynika z informacji opublikowanej na Portalu wierzycieli IAS w Szczecinie w dniu 22.06.2021 r.

<sup>10</sup> Prezydenta Miasta.

<sup>11</sup> Tj. programu komputerowego „Fiskus” wersja 3, w którym podatkowe tytuły wykonawcze. Pozostałe tytuły wykonawcze wystawiano bezpośrednio w aplikacji eTW.

<sup>12</sup> Dalej: US w Łomży.

<sup>13</sup> Tj. dostawca systemu „Fiskus”. Dalej: ZETO S.A.

<sup>14</sup> Moduł Elektroniczne tytuły wykonawcze.

- Ministerstwo Finansów dwukrotnie zmieniało termin wprowadzenia eTW, co może świadczyć o trudnościach z tym związanych. Dlatego urzędy, które zobowiązano do korzystania z eTW, też potrzebowały czasu na przygotowanie się”.

(akta kontroli str. 9-23)

W toku kontroli NIK Naczelnik Urzędu Skarbowego w Łomży potwierdził, że „w początkowym okresie działania aplikacji eTW, prawdopodobnie w wyniku braku odpowiedniej integracji między systemami informatycznym wierzycieli i organów egzekucyjnych, a więc z powodów niezależnych od Urzędu Miejskiego, prawidłowe przesyłanie i odbieranie tytułów wykonawczych było niemożliwe. Analiza wpływających w początkowym okresie działania eTW tytułów wykonawczych potwierdza, że Urząd Miejski jako jeden z pierwszych wierzycieli przesłał prawidłowo wygenerowany tytuł wykonawczy”.

(akta kontroli str. 25)

Urząd nie otrzymywał tytułów wykonawczych kierowanych do Prezydenta Miasta jako organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 27)

1.3. W Urzędzie administratorzy lokalni i użytkownicy logowali się do eTW przez prywatny (osobisty) profil zaufany, z wykorzystaniem kontekstu „Urząd Miejski w Łomży”. Naczelnik Wydziału Informatyki wyjaśnił, że „Urząd nie ma możliwości założenia poszczególnym pracownikom służbowych (urzędowych) profili zaufanych.”

(akta kontroli str. 29)

1.4. Urząd nie był informowany o konieczności uzyskania dostępu do eTW, w związku ze zmianą u.p.e.a. Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła: „sami na bieżąco śledziliśmy zmiany przepisów i wiadomości w Internecie, w tym na Portalu wierzycieli prowadzonym przez IAS w Szczecinie. Ponadto informację o terminie złożenia i adresacie wniosku o dostęp do eTW przekazano pracownikowi Oddziału 6.05.2021 r. na szkoleniu zewnętrznym<sup>15</sup>”.

(akta kontroli str. 30-34)

1.5. Na podstawie oględzin sprzętu i oprogramowania wykorzystywanego do sporządzania, podpisywania i przekazywania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej (dziewięć stanowisk komputerowych<sup>16</sup>) oraz pobranych wyjaśnień stwierdzono m.in., że:

- w Urzędzie dysponowano sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazywania organom egzekucyjnym dokumentów w postaci elektronicznej wymaganych do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w tym: dostępem do Internetu i oprogramowaniem do odczytu plików XML, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego<sup>17</sup>;
- aplikacja eTW umożliwiała sporządzenie w niej tytułu wykonawczego lub zaimportowanie do niej tytułu wykonawczego w pliku XML, wysłanie tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego oraz sprawdzenie statusu tytułu (po wpisaniu jego numeru);
- upoważnieni pracownicy mieli ważny certyfikat kwalifikowany do podpisywania elektronicznych tytułów wykonawczych;
- jak wspomniano wcześniej, Urząd przesłał pierwszy tytuł wykonawczy 10.08.2021 r.

(akta kontroli str. 35-43)

Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła, że po wprowadzeniu brakujących danych w systemach Urzędu i uruchomieniu aplikacji eTW (10.08.2021 r.), nie było problemów z jej funkcjonowaniem (w tym przerw w jej dostępności), ani awarii sprzętu wykorzystywanego do jej obsługi. W związku z tym nie kierowano dotyczących tego zgłoszeń do Wydziału Informatyki.

(akta kontroli str. 44)

1.6. Przygotowaniem postępowania przedegzekucyjnego – zarówno przed wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych, jak i po ich wdrożeniu zajmowało się sześciu pracowników w Wydziale Skarbu i Budżetu oraz pracownik Straży Miejskiej, którzy w zakresach czynności mieli też inne zadania<sup>18</sup>. W Oddziale Podatków wszystkim

<sup>15</sup> „Egzekucja podatków i należności publicznoprawnych po zmianach”.

<sup>16</sup> W tym siedem stanowisk pracowników przygotowujących tytuły wykonawcze i dwa stanowiska kierowników podpisujących je.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1310.

<sup>18</sup> Stan na 1.01.2021 r. oraz 1.01.2022 r.

pracownikom wyznaczono na zastępstwo innych pracowników. Osoby zastępujące miały uprawnienia i kwalifikacje nie niższe od osób zastępowanych.

W Oddziale Budżetu (w którym egzekucją zajmował się jeden pracownik) nie wyznaczono zastępstwa do sporządzania tytułów wykonawczych (oprócz kierownika oddziału nikt więcej nie miał uprawnień do eTW). Kierownik Oddziału wyjaśniła, że pozostali pracownicy „mają liczne inne zadania” oraz że „od 1.05.2022 r., zatrudniono osobę, która jest na etapie przyuczenia i której również będą nadane uprawnienia do wystawiania tytułów wykonawczych w eTW”. Do sprawy braku ustanowienia zastępstwa odniesiono się również w obszarze trzecim w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Tytuły przygotowywane w Oddziale Podatków podpisywała jego kierownik, a w jej zastępstwie Skarbnik. Również tytuły przygotowywane w Oddziale Budżetu podpisywała Skarbnik. Obie były upoważnione do podpisywania tych dokumentów i miały aktualne certyfikaty kwalifikowane. Terminowość prowadzenia egzekucji administracyjnej przedstawiono w punkcie 3.1.

Zadania związane z wdrażaniem środków egzekucyjnych<sup>19</sup> przypisano wszystkim siedmiu pracownikom w zakresach czynności, podpisanych przez te osoby. W zakresach tych nie wyspecyfikowano korzystania z aplikacji eTW. Pracownicy mieli uprawnienia dostępu do tej aplikacji, potwierdzone przez Ministerstwo Finansów<sup>20</sup>. Kierownik Oddziału Podatków i kierownik Oddziału Budżetu oraz komendant Straży Miejskiej wyjaśnili, że *nie było potrzeby wyspecyfikowania eTW, gdyż wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych nie spowodowało zmiany zakresu czynności zajmujących się tym pracowników, lecz jedynie niewielką modyfikację sposobu realizacji zadania (polegającą na korzystaniu z eTW po 1.07.2021 r.). Wystarczające było nadanie pracownikom uprawnień do eTW, co potwierdzono w mailach z Ministerstwa.* (akta kontroli str. 46-86)

W szkoleniu zewnętrznym związanym z nowymi rozwiązaniami w przygotowywaniu i prowadzeniu postępowań przedegzekucyjnych uczestniczyło trzech pracowników: po jednym z Oddziału Podatków (6.05.2021 r.), Oddziału Budżetu (12.07.2021 r.) i Straży Miejskiej (5.11.2021 r.), ponadto 19.09.2022 r. w szkoleniu online uczestniczyli pracownicy Oddziału Podatków. W Oddziale Budżetu pierwszy tytuł w eTW sporządzono 21.02.2022 r. (co przedstawiono w obszarze trzecim w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Kierownik Oddziału Budżetu wyjaśniła, że *„data szkolenia wynika z terminu przesłania propozycji przez firmę szkoleniową. Nie było potrzeby szukać takiego szkolenia wcześniej w związku z przedłużającym się uruchomieniem aplikacji eTW w Urzędzie.”* Również komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że *„data szkolenia wynika z terminu przesłania propozycji przez firmę szkoleniową. Nie było potrzeby szukać takiego szkolenia i występować o uprawnienia do eTW wcześniej, gdyż zdecydowano, że pracownik w pierwszej kolejności zajmie się wystawieniem zaległych upomnień”*. Kierownik Oddziału Podatków dodała, że *„nie było potrzeby szkolenia większej liczby osób bądź ich udziału w naradach, gdyż aplikacja eTW jest prosta w obsłudze, a w Oddziale Podatków tytuły nadal wystawiano w tym samym co wcześniej programie dziedzinowym Fiskus”*. Koszt szkoleń wyniósł 1.439 zł. (akta kontroli str. 87-95, 180-183)

Przesyłanie tytułów egzekucyjnych drogą elektroniczną nie było uwzględnione w zasadach (polityce) rachunkowości Urzędu, co przedstawiono poniżej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

1.7. Jak już wspomniano, zadania związane z przygotowywaniem tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej były powierzone Wydziałowi Skarbu i Budżetu (z Oddziałem Podatków i Oddziałem Budżetu) oraz Straży Miejskiej. Egzekucją podatkową zajmowało się siedmiu pracowników (również wg stanu na 1.01.2021 r. i 1.01.2022 r.). (akta kontroli str. 46-86)

W Oddziale Podatków obowiązywała instrukcja ws. ewidencji podatków i opłat. Przekazywanie tytułów wykonawczych drogą elektroniczną uwzględniono w niej dopiero zmianą z 18.08.2022 r., co przedstawiono poniżej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>19</sup> Takí zapis stosowano w Oddziale Podatków. W Oddziale Budżetu zadaniem pracownika było dokonywanie egzekucji należności, a w Straży Miejskiej – realizacja zadań w zakresie postępowań egzekucyjnych w administracji obejmujących dłużników za nieuiszczone opłaty dotyczące mandatów karnych.

<sup>20</sup> Potwierdzenia wpłynęły drogą mailową do poszczególnych pracowników.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1.8. Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła, że *Urząd nie miał możliwości testowania aplikacji eTW przed jej uruchomieniem.* (akta kontroli str. 115)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku aktualizacji obowiązujących w Urzędzie zasad (polityki) rachunkowości w zakresie przesyłania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną. Obowiązująca od 1.01.2020 r. polityka rachunkowości – wprowadzona zarządzeniem nr 113/20 Prezydenta Miasta Łomży z 7.05.2020 r. w sprawie zmian zasad (polityki) rachunkowości nadal zawierała zapisy dotyczące przekazywania tytułów wykonawczych pocztą tradycyjną lub przez gońców. Kierownik Oddziału Budżetu, do zadań której należało m.in. aktualizowanie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, wyjaśniła, że dokumentu tego „jeszcze nie zaktualizowano ze względu na konieczność realizacji innych pilnych zadań. Jesteśmy w trakcie przygotowywania zmian do całej polityki rachunkowości, w tym także w zakresie egzekucji należności.” Ponadto zmiany instrukcji ws. ewidencji podatków i opłat<sup>21</sup> – uwzględniającej elektroniczne przesyłanie tytułów wykonawczych – dokonano dopiero 18.08.2022 r. Kierownik Oddziału Podatków wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia związanego z realizacją licznych innych terminowych zadań. (akta kontroli str. 68-71, 97-113)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd rozpoczął wysyłanie elektronicznych tytułów wykonawczych w aplikacji eTW 10.08.2021 r., tj. 40 dni po terminie określonym w obwieszczeniu z 27.04.2021 r. Opóźnienie wynikało jednak z okoliczności, na które Urząd nie miał wpływu. Złożono prawidłowy wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW. Urząd dysponował sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazywania organom egzekucyjnym elektronicznych tytułów wykonawczych. Przygotowywali je pracownicy z odpowiednimi uprawnieniami, a podpisywali – upoważnieni kierownicy z aktualnymi certyfikatami kwalifikowanymi. Stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na braku aktualizacji polityki rachunkowości Urzędu w zakresie nowego, zdalnego sposobu przesyłania tytułów wykonawczych oraz na dokonaniu analogicznej zmiany instrukcji ws. ewidencji podatków i opłat dopiero w czasie kontroli NIK, tj. ponad rok od rozpoczęcia wysyłania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2019–2022 (do 30.06) Urząd przekazał do urzędów skarbowych ogółem 2.384 tytuły wykonawcze (w kolejnych latach: 901, 815, 483 i 185). W II połowie 2021 r. wystawiono 237 tytułów w postaci elektronicznej, a w I połowie 2022 r. wystawiono 185 takich tytułów. (akta kontroli str. 117-120)

Wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych nie rozpoczęła Straż Miejska. W toku poprzedniej kontroli P/22/060 *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego* NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na zaprzestaniu przez Straż Miejską wysyłania od maja 2020 r. kolejnych upomnień i tytułów wykonawczych dotyczących zaległości z tytułu nałożonych grzywien. W toku bieżącej kontroli ustalono, że wprawdzie od 1.04 do 26.09.2022 r. przesłano 372 upomnienia ws. mandatów wystawionych od maja 2020 r. do sierpnia 2022 r., jednak nadal nie rozpoczęto przesyłania tytułów wykonawczych. Dotyczyło to np. ośmiu upomnień wysłanych 11.04.2022 r. (w związku z mandatami wystawionymi od stycznia do czerwca 2021 r.) na łączną kwotę 2,8 tys. zł<sup>22</sup>. Zajmująca się egzekucją inspektor (jedyny zatrudniony w Straży Miejskiej na stałe pracownik administracyjny) wyjaśniła m.in., że brak rozpoczęcia przesyłania tytułów wynikał z konieczności realizacji innych pilnych bieżących zadań. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił zaś, że inspektor w pierwszej kolejności zajęła się wystawianiem upomnień, później nastąpił okres urlopowy. Wystawianie tytułów wykonawczych rozpocznie się w najbliższym czasie. NIK zauważa, że od doręczenia pierwszych upomnień upłynęło już ponad pięć miesięcy. (akta kontroli str. 121-128)

<sup>21</sup> Wprowadzonej Zarządzeniem Nr 314/2019 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 22 października 2019 r. w sprawie ustalenia Instrukcji w sprawie ewidencji podatków i opłat oraz Instrukcji określającej zasady przeprowadzenia kontroli podatkowej.

<sup>22</sup> We wszystkich przypadkach kwota należności przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

2.2. Badanie przeprowadzone na próbie 20 tytułów wykonawczych<sup>23</sup> przesłanych do organu egzekucyjnego po 1.07.2021 r. wykazało, że tytuły i pozostałe dokumenty przygotowano prawidłowo. Wyjątek stanowiły dwa błędnie wypełnione tytuły Oddziału Budżetu, w których wprowadzono dwa imiona zobowiązanego zamiast jednego, co spowodowało brak doręczenia tytułów i konieczność ponownego ich przesłania. Zastosowano prawidłowy wzór tytułu wykonawczego, tytuły były kompletne i zawierały wymagane informacje. Zostały podpisane przez uprawnione osoby i przekazane do urzędu skarbowego w postaci elektronicznej. Urząd nie przekazywał z tytułami wykonawczymi odrębnych wniosków egzekucyjnych<sup>24</sup> ani informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., gdyż informacje te nie były Urzędowi znane. Wszystkie zawiadomienia wierzyciela wystawiono niezwłocznie (przez ePUAP).

(akta kontroli str. 129-133)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Elektroniczne tytuły wykonawcze Wydziału Skarbu i Budżetu sporządzone były prawidłowo (uchybień w przygotowywaniu tytułów Oddziału Budżetu miały charakter jednostkowy). Wszystkie istotne czynności były odpowiednio dokumentowane, a związana z tym dokumentacja była kompletna i rzetelna. Przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych nie rozpoczęła jednak Straż Miejska, pomimo iż od doręczenia pierwszych upomnień upłynęło już ponad pięć miesięcy.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Analiza 100 postępowań przedegzekucyjnych prowadzonych w Urzędzie<sup>25</sup> w zakresie szybkości procedowania postępowań przed i po 1.07.2021 r. wykazała, że średnia liczba dni jaka upłynęła od dnia:

- doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wzrosła z 21 dni do 86 dni,
- doręczenia upomnienia (plus siedem dni) do wystawienia tytułu wzrosła z 14 do 79 dni,
- doręczenia upomnienia do wpływu tytułu do organu egzekucyjnego wzrosła z 24 do 89 dni,
- wystawienia tytułu do jego wpływu do organu egzekucyjnego nie uległa zmianie i wynosiła trzy dni,
- wystawienia tytułu do wyegzekwowania należności zmalała z 135 do 35 dni,
- wpływu tytułu do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności zmalała z 132 do 33 dni.

Wydłużenie okresu od doręczenia upomnienia do wpływu tytułu do organu egzekucyjnego wynikało głównie z:

- opóźnień w przekazywaniu tytułów przygotowanych w Oddziale Budżetu (opisanych poniżej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości) – w rezultacie np. średnia liczba dni od doręczenia upomnienia do wpływu tytułu do organu egzekucyjnego wzrosła z 49 do 152<sup>26</sup>,
- wydłużonej egzekucji trzech tytułów Oddziału Podatków (z ogółem 72 badanych), w której od doręczenia upomnienia do wpływu tytułu do organu egzekucyjnego upłynęło kolejno 67, 104 i 143 dni. Było to spowodowane – jak wyjaśniła pracowniczka tego Oddziału – oczekiwaniem na deklarowane przez podatnika wpłaty (częściowo zrealizowane) oraz dotyczyło dwóch innych, niewielkich zaległości<sup>27</sup>. W rezultacie liczba dni

<sup>23</sup> W tym osiem tytułów wybranych losowo i 12 tytułów wybranych celowo, tj. 10 tytułów, w przypadku których przesłano zawiadomienie wierzyciela, o których mowa w art. 32aa. u.p.e.a. i dwa tytuły wypełnione z błędami.

<sup>24</sup> Część „E” formularza tytułu wykonawczego zawierała wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej.

<sup>25</sup> W tym 50 tytułów przekazanych w okresie 1.01.2019 r. – 30.06.2021 r.<sup>25</sup> i 50 przesłanych w okresie 1.07.2021 r. – 30.06.2022 r.). Zbadano wszystkie 28 tytułów wystawionych w Oddziale Budżetu i 72 tytuły wystawione w Oddziale Podatków, wybrane w sposób losowy.

<sup>26</sup> Natomiast wystawienie jednego tytułu w 2020 r. 63 dni po doręczeniu upomnienia było związane m.in. ze złożeniem zarzutu przez zobowiązanego i oczekiwaniem na wyjaśnienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży (tytuł wystawiono 36 dni po otrzymaniu tego wyjaśnienia).

<sup>27</sup> Oczekiwano na spłatę zaległości w kwocie 35 zł i wyjaśniano spłaty zaległości w kwocie 56 zł.



od doręczenia upomnienia do przekazania tytułu do organu egzekucyjnego wzrosła w tym oddziale z 22 do 31. (akta kontroli str. 134-152)

3.2. Wprowadzenie dokumentów elektronicznych w postępowaniu egzekucyjnym nie wpłynęło na zwiększenie liczby pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi. W latach 2019-2022 sześciu pracowników Wydziału Skarbu i Budżetu i pracownik Straży Miejskiej zajmowało się egzekucją administracyjną w ramach swoich obowiązków. Liczba tytułów przypadająca średnio na pracownika zmniejszyła się z 35 w I połowie 2021 r. do 26 w I połowie 2022 r. (akta kontroli str. 118)

3.3. Jak wyjaśniła kierownik Oddziału Podatków, nie ma możliwości porównania szacunkowych kosztów prowadzenia egzekucji administracyjnej i przygotowania tytułów papierowych przed 1.07.2021 r. i elektronicznych po 1.07.2021 r. Koszty wynagrodzeń pracowników zajmujących się egzekucją w większości dotyczą bowiem realizacji przez nich innych zadań (m.in. księgowania wpłat i załatwiania interesantów), więc nie da się określić, jaka część wynagrodzeń dotyczyła tytułów wykonawczych. Tytuły w wersji papierowej były doręczane przez pracowników Urzędu, dostarczających także inną korespondencję. Pocztą Polską wysyłano jedynie tytuły dotyczące dłużników spoza miasta Łomży. Przesłanie im wszystkich 68 tytułów od 1.07.2020 r. do 30.06.2021 r. kosztowało około 578 zł<sup>28</sup>. W związku z uruchomieniem eTW, od 1.07.2021 r. do 30.06.2022 r. nie poniesiono kosztów wysyłki 34 tytułów wykonawczych dotyczących takich dłużników (w przypadku wysłania ich pocztą, koszt wynosiłby około 294 zł). Łączne koszty wynagrodzeń pracowników zajmujących się m.in. tytułami wykonawczymi w okresie 1.07.2020 r. – 30.06.2021 r. wyniosły 478,3 tys. zł, a w okresie 1.07.2021 r. – 30.06.2022 r. 532,9 tys. zł<sup>29</sup>. (akta kontroli str. 153-155)

3.4. Zdaniem Prezydenta Miasta, zmiany wprowadzone w u.p.e.a. wpłynęły na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowania tytułów wykonawczych. Tytuły dotyczące podatków lokalnych, są tworzone w systemie dziedzicowym „Fiskus” i po zmianie u.p.e.a. nie dokonuje się już wydruku i wysyłki tradycyjnej. Po wdrożeniu nowego narzędzia dokumenty te zapisuje się w pliku XML, podpisuje elektronicznie i wysyła w eTW. Tytuły wykonawcze i wnioski egzekucyjne dotyczące pozostałych należności do czasu wdrożenia nowych rozwiązań wystawiano poprzez „ręczne” wypełnienie edytowalnego druku, a wydruk tradycyjną pocztą wysyłano do organu egzekucyjnego. Obecnie w Oddziale Budżetu i w Straży Miejskiej dokumenty te wystawiane są bezpośrednio w eTW, zapisywane w pliku XML, podpisywane elektronicznie i wysyłane w aplikacji eTW. W ocenie pracowników wdrożenie eTW usprawniło i uprościło przygotowywanie dokumentów egzekucyjnych oraz skróciło czas wysyłki korespondencji.

Dodał, że silne strony związane z przygotowaniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych to: aplikacja jest czytelna i prosta w obsłudze, zmniejszenie kosztów korespondencji i materiałów biurowych, mniejsze ryzyko pomyłek i błędów przy wypełnianiu dokumentów w eTW (system częściowo weryfikuje poprawność wypełnienia), przyspieszenie procesu wysyłki, szybsza weryfikacja poprawności tytułów przez organ egzekucyjny. Słabych stron brak. W początkowej fazie użytkowania eTW w przypadku błędu przy wypełnianiu formularza, komunikaty nie wskazywały dokładnej ich lokalizacji<sup>30</sup>. Ponadto w toku oględzin odnotowano, że aplikacja nie umożliwia automatycznego wygenerowania wykazu wysłanych tytułów. (akta kontroli str. 35-42, 156-157)

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że:

- W aplikacji eTW nie ma możliwości sprawdzenia, czy Urząd Skarbowy przekazał tytuł wykonawczy do innego Urzędu Skarbowego zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika. Od 1.07.2021 r. nie było przypadku, żeby tytuł wykonawczy wysłano do niewłaściwego Urzędu.

<sup>28</sup> Kwota ta wynika z danych przedstawionych przez Wydział Obsługi Urzędu. Nie uwzględnia ona przypadków przekazania jedną przesyłką więcej niż jednego tytułu.

<sup>29</sup> W obu okresach wynagrodzenia dotyczyły tej samej liczby pracowników, wzrost kosztów wynikał ze wzrostu wynagrodzeń. W kwocie wynagrodzeń ujęto wynagrodzenie zasadnicze, dodatkowe wynagrodzenie roczne i pochodne, zaś nie ujęto dodatków specjalnych i nagród (z pochodnymi), które nie były związane z wystawianiem tytułów wykonawczych lub były uznaniowe.

<sup>30</sup> Np. błąd polegał na wpisaniu pierwszego i drugiego imienia dłużnika zamiast tylko pierwszego, a komunikat brzmiał: „niezgodność lub brak danych identyfikacyjnych w bazie CRP KEP”.

- W eTW od 3.06.2022 r. jest możliwość wycofania tytułu wykonawczego lub zmiany wysokości należności pieniężnej – poprzez przesłanie drogą elektroniczną odpowiedniego zawiadomienia (część D zawiadomienia). Obecnie zawiadomienia są wysyłane przez ePUAP (zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z 3.06.2022 r. obowiązek wysyłania zawiadomień prze eTW wchodzi w życie z dniem 1.01.2023 r.),
- Aplikacja eTW automatycznie sprawdza dane z bazą CRP KEP<sup>31</sup> i w przypadku niezgodności wyświetla się błąd. W takim przypadku Oddział Podatków kontaktuje się z Urzędem Skarbowym w celu wyjaśnienia niezgodności (dotyczącej np. nazwiska podatnika). (akta kontroli str. 184-186)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że 19 z 24 (79%) tytułów wykonawczych przygotowanych w Oddziale Budżetu po 1.07.2021 r.<sup>32</sup> przekazano organowi egzekucyjnemu od 82 do aż 230 dni po doręczeniu upomnień<sup>33</sup>. Dotyczyło to tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4,8 tys. zł<sup>34</sup>. Zgodnie z załącznikiem nr 6 do zasad (polityki) rachunkowości Urzędu<sup>35</sup>, windykacja wpływów z tytułu kar pieniężnych powinna nastąpić poprzez przesłanie tytułu wykonawczego nie później niż dwa miesiące od daty wystawienia upomnienia. Tymczasem faktyczne terminy przesłania analizowanych tytułów były dłuższe i zdaniem NIK świadczą o nieuzasadnionej zwłoce w postępowaniu przedegzekucyjnym. We wszystkich przypadkach kwoty należności przekraczały dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Kierownik Oddziału Budżetu wyjaśniła:

- „Zaległości dłużników dotyczyły kar administracyjnych i były na niewielkie kwoty, średnio po 250 zł. Z uwagi na okres przedawnienia, który dla tych zaległości wynosi 5 lat i dodatkowe koszty, jakie dłużnik musiałby ponieść w związku z wszczęciem egzekucji administracyjnej (100 zł opłaty manipulacyjnej od każdego tytułu + inne opłaty i wydatki egzekucyjne), które są niewspółmierne do zaległości, Oddział starał się odzyskać dług w sposób polubowny, kontaktując się z zobowiązanymi telefonicznie, nieraz kilkakrotnie, lub jeśli było to możliwe mailem i dopiero jeśli nie przyniosło to zamierzonego skutku – wystawiano tytuł wykonawczy.
- W przypadku tytułów 3 i 25 oraz 11 i 26 do opóźnienia przyczyniło się to, że pierwsze wystawione tytuły nie zostały dostarczone do organu egzekucyjnego z powodu błędu w ich wystawieniu (wpisano dwa imiona zobowiązanych zamiast jednego) i zostały wysłane w późniejszym terminie.
- Opóźnienie w wystawieniu tytułów nie było działaniem zamierzonym, nie miało też negatywnego skutku dla finansów Urzędu. Należności 9 z nich zostały już ściągnięte wraz z odsøkami, a należności z pozostałych tytułów nie uległy przedawnieniu i nadal trwa egzekucja.
- Ponadto poprzednie 2 lata były naznaczone epidemią COVID-19, co powodowało konieczność angażowania zajmującej się wystawianiem tytułów inspektor do zadań innych pracowników”.

Dodała, że dotąd nie wyznaczono zastępstwa, gdyż pracownicy „mają liczne inne zadania”, jednak „od 1.05.2022 r., zatrudniono osobę, która jest na etapie przyuczenia i której również będą nadane uprawnienia do wystawiania tytułów wykonawczych w eTW”.

Zdaniem NIK kierowanie przygotowanych w Oddziale Budżetu tytułów egzekucyjnych średnio półtora miesiąca od doręczenia upomnienia było zwłoką nieuzasadnioną. Tym bardziej że dopiero przesłanie tytułów egzekucyjnych pozwoliło na odzyskanie części zaległości. W latach 2021-2022 w innej komórce organizacyjnej Urzędu<sup>36</sup> badane tytuły przesyłano średnio miesiąc po doręczeniu upomnienia. Tytuły mogłyby być przesyłane bardziej na bieżąco w przypadku ustanowienia zastępstwa w tym zakresie (w sierpniu 2021 r., kiedy

<sup>31</sup> Centralny Rejestr Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników.

<sup>32</sup> Tj. od 2 do 16.03.2022 r. W 2021 r. w Oddziale Budżetu nie przygotowano żadnych tytułów wykonawczych.

<sup>33</sup> Jako wyraz rzetelnego działania uznano wysłanie tytułu do organu egzekucyjnego w terminie do 60 dni kalendarzowych od daty doręczenia upomnienia, w przypadku gdy nie uregulowano należności.

<sup>34</sup> Tj. od 200 zł do 500 zł.

<sup>35</sup> Stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 113/20 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 7.05.2020 r. w sprawie zmian zasad (polityki) rachunkowości.

<sup>36</sup> W Oddziale Podatków.

upłynęło siedem dni od doręczenia czterech upomnień, zajmująca się przygotowaniem tytułów inspektor była nieobecna w pracy przez 13 dni). Niezwłoczne kierowanie tytułów wykonawczych pozwoliłoby na szybsze i bardziej skuteczne wyegzekwowanie należności Urzędu z tytułu kar administracyjnych. (akta kontroli str. 137, 148-150, 159-164)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie rzetelnie przygotowano tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego (stwierdzono tylko jednostkowe uchybienia). Jednak w przypadku badanych 79% tytułów wykonawczych przygotowanych po 1.07.2021 r. w Oddziale Budżetu stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w przesyłaniu tytułów wykonawczych w aplikacji eTW.

### IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

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

1. Zapewnienie bieżącego przesyłania tytułów wykonawczych organom egzekucyjnym.
2. Zaktualizowanie polityki rachunkowości Urzędu w zakresie dotyczącym przekazywania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono 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 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 ws. 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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 29 września 2022 r.

Kontroler:  
Marek Skorupski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*M. Skorupski*  
.....  
podpis

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

.....  
*Janusz Pawelczyk*  
.....  
podpis