



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.04.2022

Marian Partyka
Wójt
Gminy Baćkowice

Urząd Gminy w Baćkowicach
Baćkowice 84
27-552 Baćkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Baćkowicach (dalej: Urząd lub UG), Baćkowice 84, 27-552 Baćkowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Partyka, Wójt Gminy Baćkowice w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej.3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli) 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 Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Kopeć, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/77/2022 z 6 czerwca 2022 r.,2. Tomasz Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/76/2022 z 6 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-5)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie, w związku ze zmianą art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ (dalej: u.p.e.a.) i wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. zasady przekazywania tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, podjęto działania, które zapewniły dostęp do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (dalej: Aplikacja eTW)⁴. Wniosek o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW został jednak wysłany do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (dalej: IAS w Szczecinie) dopiero 2 lipca 2021 r. Na skutek tego uprawnienia umożliwiające dostęp do Aplikacji eTW UG uzyskał 22 lipca 2021 r. Mimo że nie miało to negatywnego wpływu na realizację zadań jednostki, to w okresie od 1 do 21 lipca 2021 r. Urząd pozbawiony był możliwości przekazywania do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych (dalej: tytuł wykonawczy⁵) oraz ww. informacji za pośrednictwem Aplikacji eTW.

Po uzyskaniu dostępu do Aplikacji eTW pracę jednostki zorganizowano w sposób umożliwiający sprawne przygotowywanie, podpisywanie i wysyłanie dokumentów w postaci elektronicznej. Zapewniono sprzęt komputerowy, oprogramowanie oraz odpowiednią liczbę pracowników, którym prawidłowo powierzono obowiązki i uprawnienia dotyczące przygotowywania tytułów wykonawczych. Pracownikom nie zapewniono natomiast szkoleń z zakresu obsługi Aplikacji eTW. Nie miało to jednak wpływu na poziom ich pracy.

Tytuły wykonawcze prawidłowo sporządzono i przekazano do organu egzekucyjnego. Po 1 lipca 2021 r. Urząd przekazywał tytuły wykonawcze wyłącznie poprzez Aplikację eTW. Do 3 czerwca 2022 r. brak jednej z funkcjonalności tej aplikacji uniemożliwiał przekazywanie do organu egzekucyjnego elektronicznych zawiadomień wierzycieli.

Uruchomienie Aplikacji eTW skróciło czas przesyłania dokumentów do organu egzekucyjnego. Jednakże pozostało bez wpływu na pozostałe etapy egzekwowania należności skarbu państwa.

NIK negatywnie ocenia nieterminowe podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych prowadzonych przez UG. Opóźnienia w sporządzaniu dokumentów sięgały nawet 1453 dni dla upomnień i 909 dni dla tytułów wykonawczych.

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁴ Zmiana u.p.e.a. wprowadzona została ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070, ze zm.). Termin 1 lipca określony został 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 (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63).

⁵ W u.p.e.a. wśród dokumentów przekazywanych do organu egzekucyjnego wymienia się wnioski egzekucyjne, tytuły wykonawcze (art. 26 § 1c) oraz informację przekazywaną wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym (art. 26 § 1e). W związku z tym, że w praktyce nie przygotowuje się odrębnego wniosku (pisma) o wszczęcie egzekucji, a do organu egzekucyjnego przekazuje tylko tytuł wykonawczy, który w sekcji E *Oznaczenie i wniosek wierzyciela* zawiera rubrykę *Na podstawie art. 26 ustawy wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej*, w dalszej części wystąpienia przyjęto posługiwanie się określeniem tytuł wykonawczy, które obejmuje również wniosek egzekucyjny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy Baćkowice, działając jako wierzyciel ustawowy, sporządził elektroniczny wniosek wierzyciela o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW (dalej: wniosek). Wniosek zawierał kod wierzyciela wygenerowany i pobrany ze *Słownika Wierzycieli* administrowanego przez IAS w Szczecinie⁷. We wniosku wystąpiono o nadanie uprawnień dla jednego administratora lokalnego Aplikacji eTW. Wójt nie korygował wniosku.

(akta kontroli str. 6-9)

Na podstawie umowy zawartej z ZETO SOFTWARE Sp. z o.o. (dalej: Spółka ZETO), Urząd użytkował od 1 stycznia 2021 r. system dziedziny PUMA⁸, zapewniający m.in. korzystanie z programów obsługujących podatki i opłaty oraz ich windykację. System dziedziny zapewniał tworzenie elektronicznego tytułu wykonawczego oraz zgodność tworzonych w module plików xml z formatem określonym przez IAS w Szczecinie, z pominięciem bramki usługowej dla wierzycieli⁹ dostępnej w Aplikacji eTW. W związku z tym, wniosek o nadanie uprawnień zawierał prośbę o wydanie klucza dostępu (tzw. X-API Key) pozwalającego na zintegrowanie systemu PUMA z Aplikacją eTW.

(akta kontroli str. 10-36)

Wypełniony i podpisany przez Wójta wniosek został przekazany w systemie ePUAP¹⁰ do IAS w Szczecinie 2 lipca 2021 r., tj. po uruchomieniu Aplikacji eTW, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6-9)

W dniu 22 lipca 2021 r. UG uzyskał klucz dostępu, pozwalający na zintegrowanie Aplikacji eTW z systemem dziedziny PUMA.

(akta kontroli str. 37-38)

Uprawnienia dla administratora lokalnego, umożliwiające dostęp do Aplikacji eTW z wykorzystaniem bramki usługowej, zostały nadane Urzędowi przez IAS w Szczecinie 22 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 37-38)

W tym samym dniu Urząd uzyskał faktyczną możliwość korzystania z Aplikacji eTW. Pierwszy elektroniczny tytuł wykonawczy został wystawiony 21 kwietnia 2022 r. Wójt nie był organem egzekucyjnym, w związku z czym do Urzędu nie wpływały tytuły wykonawcze od wierzycieli¹¹.

(akta kontroli str. 31-36)

Urząd miał możliwość sporządzania i wysyłania tytułów wykonawczych bezpośrednio z Aplikacji eTW (z pominięciem systemu Respons). Ten sposób sporządzania tytułów wymagał od uprawnionego użytkownika logowania się do Aplikacji eTW poprzez prywatny profil zaufany.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ http://www.is-szczecin.pl/egzadm/wierzyciele1_prev.php.

⁸ Aktualnie – system dziedziny Respons (dalej: system Respons).

⁹ Jeden z trzech głównych komponentów Aplikacji eTW.

¹⁰ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

¹¹ Lista organów egzekucyjnych wraz z ich kodami zamieszczona na stronie internetowej http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php - dostęp 27 czerwca 2022 r.

Jak wyjaśnił administrator lokalny, nie ma innej możliwości bezpośredniego logowania do Aplikacji eTW. Każda osoba ma tylko jeden unikatowy profil zaufany, z którego korzysta podczas logowania bez względu na to, czy robi to w celach prywatnych, czy służbowych.

(akta kontroli str. 31-36)

Urząd nie był informowany o konieczności uzyskania dostępu do Aplikacji eTW, w związku ze zmianą u.p.e.a. Wiedzę w tym obszarze uzyskiwał z przepisów prawa oraz komunikatów zamieszczanych na stronie internetowej IAS w Szczecinie¹².

(akta kontroli str. 31-36)

UG dysponował wystarczającą ilością sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem służącym do wystawiania i wysyłania elektronicznych tytułów wykonawczych. W praktyce, ze względu na niewielką liczbę tytułów, wykorzystywano dwie jednostki komputerowe używane również do innych czynności służbowych. Elektroniczne tytuły wykonawcze sporządzano przy użyciu systemu dziedzinowego Respons – wersja 04.207, zintegrowanego z Aplikacją eTW poprzez tzw. klucz dostępu. Integracja powodowała, że dane do tytułu wykonawczego pobierane były automatycznie z baz ewidencji podatkowych Urzędu. System umożliwiał m.in. wygenerowanie zestawienia tytułów wykonawczych oraz wyszukiwanie wystawionych tytułów np. według: numeru, daty utworzenia, statusu. Pozwalał też na zweryfikowanie kompletności dokumentu (brak możliwości dalszego procedowania w przypadku niewypełnienia wszystkich wymaganych pól) oraz jego doręczenie (potwierdzenie wystawienia UPO). Tytuły wykonawcze sporządzane w systemie Respons były zgodne z formatem określonym przez IAS w Szczecinie.

(akta kontroli str. 31-36)

Aplikacja eTW nie umożliwiała sprawdzenia ewentualnego przekazania przez urząd skarbowy tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego, zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika. Nie było przypadku, aby organ egzekucyjny informował o takim fakcie kontrolowaną jednostkę. Aplikacja eTW nie miała funkcjonalności pozwalającej na wycofanie przekazanych uprzednio tytułów ani nie dawała możliwości porównania bazy danych z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników. Zdaniem osoby odpowiedzialnej za dochodzenie wiarytelności w UG, opcja wycofywania tytułów wykonawczych byłaby przydatna w praktyce.

(akta kontroli str. 152)

W okresie od 22 lipca 2021 r.¹³ do 13 czerwca 2022 r. nie wystąpiły żadne problemy, trudności w obsłudze ani awarie systemów lub jednostek komputerowych wykorzystywanych do generowania tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 31-36, 40, 42)

W Urzędzie merytoryczna obsługa tytułów wykonawczych w Aplikacji eTW realizowana była przez jednego pracownika.

(akta kontroli str.43)

Zakres czynności i obowiązków ww. pracownika przewidywał zadania związane z egzekucją administracyjną należności gminy, ale nie odnosił się wprost do realizowania tych czynności w Aplikacji eTW. Dokument miał formę pisemną. Przyjęcie do realizacji wynikających z niego obowiązków zostało potwierdzone podpisem pracownika.

(akta kontroli str. 44-57)

¹² http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php.

¹³ Data uzyskania uprawnień do Aplikacji eTW.

Uprawnienia dostępu do systemu Respons, umożliwiające przygotowywanie tytułów wykonawczych w Aplikacji eTW, miało czterech pracowników UG¹⁴. Liczba ta była stała według stanu na 30 czerwca 2021 r., 1 lipca 2021 r. i 30 maja 2022 r. Natomiast uprawnienia bezpośredniego dostępu do Aplikacji eTW (bez wykorzystania systemu Respons), oprócz administratora lokalnego, posiadał jeden pracownik – użytkownik niższego poziomu. Administrator lokalny nadał je w Aplikacji eTW przy użyciu funkcji *Nowy użytkownik*, stosownie do wytycznych określonych w *Podręczniku użytkownika – obsługa profilu administratora lokalnego*.

(akta kontroli str. 58-59)

Wszystkie elektroniczne tytuły wykonawcze wygenerowane i wysłane w Aplikacji eTW do 30 czerwca 2022 r. podpisał Wójt, jako wierzyciel ustawowy.

(akta kontroli str. 60-61)

W okresie objętym kontrolą pracownicy UG nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zakresu obsługi i funkcjonowania Aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 62)

Wójt wyjaśnił: *Pracownicy obsługujący System Elektronicznych Tytułów Wykonawczych korzystali z informacji znajdujących się na portalu wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej.*

(akta kontroli str. 40-42)

Funkcjonujący w UG system zastępstw, wynikający z zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, pozwalał na zachowanie ciągłości pracy w obszarze obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 44-57, 63-71)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁵ (dalej: regulamin), zadania z zakresu podatków, opłat i innych wpływów gminy, obejmujące również egzekucję należności, realizowane były w Referacie Finansowym (dalej: RF). Regulamin nie odnosił się bezpośrednio do czynności związanych z przygotowaniem i przekazywaniem elektronicznych tytułów wykonawczych. W RF zatrudnionych było sześć osób¹⁶. Choć uprawnienia dostępu miały cztery osoby, faktycznie przygotowaniem elektronicznych tytułów wykonawczych według stanu na 1 stycznia 2021 r. i 1 stycznia 2022 r. zajmowała się jedna osoba. Taka liczba pracowników była wystarczająca do sprawnej obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 31-36, 43, 58, 72-78)

W UG nie opracowano odrębnych procedur sporządzania i przesyłania do organu egzekucyjnego elektronicznych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 59)

W UG nie przygotowano odrębnych procedur nadawania uprawnień do podpisywania elektronicznych tytułów wykonawczych w imieniu wierzyciela ustawowego. Od maja 2006 r. do podpisywania tytułów wykonawczych upoważniona była Skarbnik Gminy. Wójt nie upoważnił natomiast żadnego pracownika do podpisywania dokumentów za pomocą podpisu elektronicznego.

(akta kontroli str. 59, 61, 82)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną braku upoważnienia innego pracownika Urzędu do podpisywania w imieniu wierzyciela elektronicznych tytułów wykonawczych było

¹⁴ Wszyscy zatrudnieni w Referacie Finansów.

¹⁵ Załącznik do zarządzenia nr 78/08 Wójta Gminy Baćkowice z 11 lipca 2008 r., ze zm. oraz załącznik do zarządzenia nr 248/2021 Wójta Gminy Baćkowice z 15 czerwca 2021 r.

¹⁶ Regulamin przewidywał siedem osób.

przeoczenie, które zostało usunięte poprzez udzielenie z dniem 1 lipca 2022 r. upoważnienia w tym zakresie Skarbnikowi Gminy Baćkowice.

(akta kontroli str. 79-81)

Wygenerowane elektroniczne tytuły wykonawcze podpisywane były podpisem elektronicznym przy użyciu czytnika i karty kryptograficznej. Ważne podpisy elektroniczne miało pięć osób, w tym Wójt i Skarbnik Gminy.

(akta kontroli str. 60, 83, 84)

Przed 1 lipca 2021 r. Urząd nie testował Aplikacji eTW. Informatyk zatrudniony w UG oświadczył, że nie miał wiedzy o możliwości przeprowadzania testów.

(akta kontroli str. 31-36, 59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na złożeniu przez Wójta wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW już po jej uruchomieniu.

Wniosek ten został złożony do IAS w Szczecinie 2 lipca 2021 r., podczas gdy Aplikacja eTW została uruchomiona 1 lipca 2021 r. Uprawnienia dostępu do Aplikacji eTW zostały nadane 22 lipca 2021 r. Opóźnienie w złożeniu wniosku spowodowało, że w UG w okresie od 1 do 21 lipca 2021 r. przekazywanie elektronicznych tytułów wykonawczych nie było możliwe, gdyby wystąpiła taka konieczność.

(akta kontroli str. 6-9, 37-38)

Wójt potwierdził, że wniosek wysłano do IAS w Szczecinie 2 lipca 2021 r. *Ze względu na dużą liczbę wniosków uprawnienia nadawane były zgodnie z kolejnością wpływu zgłoszenia wniosku. Uprawnienia do aplikacji eTW nadane zostały 22 lipca 2021 r.*

(akta kontroli str. 40, 42)

NIK zauważa, że IAS w Szczecinie już 11 maja 2021 r. opublikowała informację o udostępnieniu wniosku dla wierzyciela o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wraz z instrukcją wypełnienia. Trzy dni później, 14 maja 2021 r., poinformowała o tym, że zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej system teleinformatyczny przeznaczony do przekazywania tytułów wykonawczych zostanie uruchomiony z dniem 1 lipca 2021 r. i do tego dnia na podstawie złożonych wniosków będą nadawane uprawnienia¹⁷.

W związku z uzyskaniem uprawnień do Aplikacji eTW, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień dostępowych do Aplikacji eTW dopiero po jej uruchomieniu. Nie wpłynęło to negatywnie na wykonywanie zadań związanych z egzekwowaniem należności, ale Urząd w okresie od 1 do 21 lipca 2021 r. pozbawiony był możliwości sporządzania i przekazywania elektronicznych tytułów wykonawczych. Urząd był właściwie przygotowany organizacyjnie oraz posiadał wystarczającą liczbę urządzeń i oprogramowania umożliwiających pracę z elektronicznymi wersjami dokumentów. Niezapewnienie szkoleń z zakresu obsługi Aplikacji eTW nie oddziaływało negatywnie na obsługę elektronicznych tytułów wykonawczych.

¹⁷ <http://www.is-szczecin.pl/egzadm/> - Portal dla wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza KAS, będący wspierającym kanałem informacyjnym wchodzącym w skład serwisu Ministerstwa Finansów.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą UG wystawił i wysłał do Urzędu Skarbowego w Opatowie łącznie 40 tytułów wykonawczych, w tym 35 papierowych i pięć elektronicznych. Wszystkie tytuły w wersji papierowej zostały wysłane do 30 czerwca 2021 r.: w 2019 r. – 19, w 2020 r. (od 1 lipca) – 12, w 2021 r. (do 30 czerwca) – cztery. Każdy z elektronicznych tytułów wykonawczych przekazano do organu egzekucyjnego w Aplikacji eTW. Po 30 czerwca 2021 r. UG nie sporządził ani nie wysłał żadnego tytułu w formie papierowej.

(akta kontroli str. 85-95, 153-158)

Elektroniczne tytuły wykonawcze (pięć szt.) zostały sporządzone na formularzu TW-1(5), zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹⁸. Tytuły były kompletne, zawierały elementy wymienione w art. 27 § 1 u.p.e.a. w zakresie wymaganym okolicznościami poszczególnych spraw oraz wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej na podstawie art. 26 § 1 u.p.e.a. Zostały opatrzone podpisem elektronicznym wierzyciela. Doręczenie tytułów wykonawczych oraz ich zgodność z wymaganą strukturą logiczną potwierdzały urzędowe poświadczenia odbioru (UPO) wystawione automatycznie przez system teleinformatyczny Ministerstwa Finansów. Do żadnego z elektronicznych tytułów wykonawczych UG nie załączył i nie przekazał do organu egzekucyjnego informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a.

(akta kontroli str. 60, 86-95, 169-175)

Według oświadczenia pracownika obsługującego elektroniczne tytuły wykonawcze, Urząd nie przekazywał ww. informacji, ponieważ nie miał wiedzy w zakresie określonym w art. 26 § 1e u.p.e.a.

(akta kontroli str. 96)

W okresie objętym kontrolą UG sporządził i przekazał do organu egzekucyjnego tylko jedno zawiadomienie wierzyciela (w lutym 2022 r.). Dokument został sporządzony w wersji papierowej i przesłany do Urzędu Skarbowego w Opatowie pocztą tradycyjną (placówka pocztowa). Zawiadomienie dotyczyło tytułów wykonawczych wystawionych w 2011 r. i 2016 r. W związku z tym, że nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 32aa u.p.e.a., UG nie sporządził i nie przekazywał do organu egzekucyjnego zawiadomień wierzyciela odnoszących się do tytułów wykonawczych wystawionych po 1 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 97, 98, 159-160)

System dziedziny Respons, według stanu na 5 lipca 2022 r., nie miał funkcjonalności umożliwiającej tworzenie elektronicznych zawiadomień wierzyciela. Dostawca oprogramowania 27 czerwca 2022 r. poinformował Urząd o trwających pracach w tym obszarze.

(akta kontroli str. 99)

Zgodnie z komunikatem Ministerstwa Finansów¹⁹, w Aplikacji eTW 3 czerwca 2022 r. został wdrożony produkcyjnie nowy formularz eZW pt. *Zawiadomienie wierzyciela do organu egzekucyjnego*. Jednocześnie Ministerstwo Finansów poinformowało, że w okresie przejściowym, do końca 2022 r. będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a.,

¹⁸ Dz. U. poz. 176, ze zm.

¹⁹ http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php - dostępność 5 lipca 2022 r.

organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego na dotychczasowych zasadach.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej. Urząd prawidłowo sporządzał i w odpowiedni sposób przekazywał elektroniczne tytuły wykonawcze. Wszystkie tytuły po 1 lipca 2021 r. przekazał do organu egzekucyjnego w Aplikacji eTW. W Urzędzie nie zapewniono natomiast pełnej kompatybilności systemu dziedzinowego z Aplikacją eTW, co uniemożliwiało wysyłanie elektronicznych zawiadomień wierzyciela. Braki w tym zakresie nie stanowiły naruszenia u.p.e.a.

OBSZAR

3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

Średnia liczba dni, jaka upłynęła od:

- doręczenia dłużnikowi upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego wyniosła: dla tytułów papierowych – 207, dla tytułów elektronicznych – 119;
- doręczenia dłużnikowi upomnienia do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego wyniosła: dla tytułów papierowych – 213, dla tytułów elektronicznych – 119;
- wystawienia tytułu wykonawczego do jego wpływu do organu egzekucyjnego wyniosła: dla tytułów papierowych – siedem, dla tytułów elektronicznych – w tym samym dniu;
- wystawienia tytułu wykonawczego do wyegzekwowania należności wyniosła: dla tytułów papierowych – 505, w odniesieniu do tytułów elektronicznych należności wyegzekwowano w jednym z pięciu przypadków;
- wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności wyniosła: dla tytułów papierowych – 499, w odniesieniu do tytułów elektronicznych należności wyegzekwowano w jednym z pięciu przypadków²⁰.
(akta kontroli str. 100-106)

W Urzędzie nie stosowano się do zasad wprowadzonych zarządzeniem Wójta i z opóźnieniem inicjowano działania przedegzekucyjne. Opóźnienia w sporządzaniu upomnień wynosiły do 1453 dni, a tytułów wykonawczych – do 909 dni, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie w okresie od 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. postępowaniami przedegzekucyjnymi zajmował się jeden pracownik. Najwięcej tytułów wykonawczych przypadło na niego w roku 2019 – 19 szt., najmniej w roku 2021 – cztery szt. Uruchomienie Aplikacji eTW pozostało bez wpływu na liczbę osób wykonujących czynności w tym obszarze.

(akta kontroli str. 107)

W okresie objętym kontrolą łączne szacunkowe koszty²¹ poniesione przez UG w związku z przygotowaniem i przekazywaniem tytułów wykonawczych wyniosły:

²⁰ Wyniki ustalone na podstawie badania dokumentacji dotyczącej pięciu (100%) elektronicznych tytułów wykonawczych wystawionych i przekazanych do organu egzekucyjnego po 1 lipca 2021 r. oraz 35 papierowych tytułów wykonawczych (100%) wystawionych i przekazanych do organu egzekucyjnego w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.

²¹ Uwzględniające koszty oprogramowania, obsługi, materiałów biurowych i do 30 czerwca 2021 r. koszty przesyłki.

w 2019 r. – 348,80 zł, w 2020 r. – 538,50 zł, w 2021 r. (do 30 czerwca) – 528,50 zł, w 2021 r. (od 1 lipca) – nie poniesiono kosztów, w 2022 r. (do 30 czerwca) – 320 zł. Szacunkowe koszty poniesione w przeliczeniu na jeden tytuł wykonawczy wyniosły: w 2019 r. – 18,36 zł, w 2020 r. – 44,88 zł, w 2021 r. (do 30 czerwca) – 132,13 zł, w 2021 r. (od 1 lipca) – brak, w 2022 r. (do 30 czerwca) – 64 zł.

(akta kontroli str. 108)

Natomiast w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. łączne szacunkowe koszty poniesione przez Urząd w związku z ww. działaniami wyniosły 1067 zł, a w przeliczeniu na jeden tytuł 66,69 zł. Za okres od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. analogiczne koszty wyniosły odpowiednio 320 zł i 64 zł. W ujęciu rocznym średni szacunkowy koszt przypadający na jeden tytuł wykonawczy po uruchomieniu Aplikacji eTW był niższy o 4%.

(akta kontroli str. 151)

W opinii Wójta zmiany związane z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych wpłynęły na uproszczenie i usprawnienie przesyłania korespondencji przez wierzycieli do naczelników urzędów skarbowych. Jego zdaniem zmiana przepisów usprawniła postępowanie egzekucyjne w administracji i wpłynęła na (...) *skrócenie czasu na wszczęcie egzekucji co oznacza szybsze i skuteczniejsze działanie*. Wskazując działania UG warte upowszechnienia Wójt zauważył: *W procesie przygotowania tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych w urzędzie należy na bieżąco aktualizować oprogramowanie oraz korzystać z portalu dla wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej, który zawiera informacje dotyczące zasad sporządzania tytułów wykonawczych związanych z egzekucją administracyjną oraz przesyłania ich drogą elektroniczną*.

(akta kontroli str. 40-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym sporządzaniu upomnień i tytułów wykonawczych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie sporządzono 39 upomnień, w tym 16 po terminie określonym w § 19 ust. 3 *Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Baćkowice* (dalej: instrukcja), stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia Wójta Gminy Baćkowice w sprawie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy w Baćkowicach nr 234/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r., zgodnie z którym w przypadku braku wpłaty upomnienie sporządza się nie później niż po upływie 31 dni od terminu płatności podatku. Zgodnie z § 19 ust. 4 tej instrukcji, nie sporządza się upomnień po racie podatku, jeżeli wysokość zaległości nie przekracza 10 zł. Wówczas na koniec roku podatkowego sporządza się czteropozycyjne upomnienie i doręcza zobowiązanemu za potwierdzeniem odbioru. Opóźnienie wyniosło: w 2019 r. – od 21 do 1453 dni; w 2021 r. – od 170 do 537 dni; w 2022 r. – 60 dni.

Spośród wystawionych w kontrolowanym okresie 40 tytułów wykonawczych, 32 tytuły sporządzono po terminie określonym w § 19 ust. 5 instrukcji, zgodnie z którym, jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały zapłacone, sporządza się na kwoty zaległe, administracyjne tytuły wykonawcze, w podziale: na kwoty powyżej 500 zł – w terminie 21 dni od daty doręczenia upomnienia, na kwoty poniżej 500 zł – tytuły wykonawcze wystawia się dwa razy w roku, tj. w ciągu 21 dni od daty doręczenia upomnienia po II i IV racie. Opóźnienie wyniosło: w 2019 r. – od dwóch do 909 dni; w 2020 r. – od czterech do 202 dni; w 2021 r. – 170 dni, w 2022 r. – od 89 do 104 dni.

Ponadto wskazane wyżej działania Urzędu, w odniesieniu do:

- dwóch upomnień, naruszały zasady określone w:
 - § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²², stosownie do których wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie:
 - 1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli:
 - a) łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne,
 - b) z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany;
 - 2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany;
- dwóch upomnień, naruszały zasady określone w:
 - § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²³ i rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁴, stosownie do których wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość:
 - 1) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia:
 - a) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne,
 - b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne;
 - 2) nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

(akta kontroli str. 109-113, 121, 131, 139-140)

Wójt, Skarbnik Gminy i pracownik odpowiedzialny za windykację wyjaśnili: *Powodem późniejszego egzekwowania zaległości podatkowych przez Urząd były w pierwszej kolejności podejmowane działania informacyjne wobec podatników zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności. Działania te polegały między innymi na przeprowadzaniu rozmów telefonicznych i wysyłaniu wezwań. W Urzędzie starano się wystawiać upomnienia niezwłocznie, jednakże z uwagi na zbyt dużą ilość podatników wobec, których należało podjąć działania windykacyjne upomnienia wysyłane były powyżej 31 dni od terminu płatności podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego. Natomiast tytuły wykonawcze wystawiane na niewielkie kwoty częstokroć do tego samego zobowiązanego przekazywane były po kilka okresów należności z wykorzystaniem tytułów wielopozycyjnych lub za dwa okresy płatności podatku.*

Przez przeoczenie nie zostały wprowadzone zmiany w polityce rachunkowości dotyczące wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych tak jak były wykonywane w/w czynności. Błędy, które wynikły w trakcie kontroli będą uregulowane w wewnętrznych przepisach w zakresie postępowania windykacyjnego.

(akta kontroli str. 142-150)

Dostrzegając intencję kontrolowanego, który poprzez działania informacyjne motywował dłużników do wpłaty należności, NIK zauważa jednocześnie, że brak

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 1483; uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.

²³ Dz. U. poz. 1294; uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.

²⁴ Dz. U. poz. 2083.

efektów tych działań powinien spowodować odpowiednio wcześniejsze wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych. Wójt powinien także podjąć działania zarządcze w sytuacji nadmiaru zadań wymagających niezwłocznej realizacji w RF.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie prowadzenie w UG postępowań przedegzekucyjnych. Pomimo tego, że uruchomienie Aplikacji eTW skróciło średni czas procesu, działania Urzędu charakteryzowała znacząca nieterminowość w sporządzaniu upomnień i tytułów wykonawczych w całym okresie kontroli, sięgająca nawet 1453 dni dla upomnień i 909 dni dla tytułów wykonawczych. Takie działania naruszały zasady uregulowań wewnętrznych oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

IV. Uwagi i wnioski

- Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, która charakteryzuje się powtarzalnością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o usprawnienie działań w celu zapewnienia terminowej realizacji postępowań przedegzekucyjnych, tj. zgodnie z zasadami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych oraz przepisach prawa powszechnie obowiązującego.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Kielcach. 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 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.

Kielce, 23 września 2022 r.

Kontrolerzy

Krzysztof Kopeć
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

Tomasz Majewski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis