



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.01.2022

**Pani
Ewa Słabęcka-Krzywiniak
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Jaworze**

Urząd Skarbowy w Jaworze
ul. Jurija Gagarina 5
59-400 Jawor

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Jaworze, ul. Jurija Gagarina 5, 59-400 Jawor ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Słabęcka-Krzywniak, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Jaworze od 1 marca 2022 r. ² .
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 czasu zakończenia kontroli) ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Waldemar Zimoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/137/2022 z 14 lipca 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd Skarbowy.

² Dalej: Naczelnik. W okresie od 15 maja 2018 r. do 28 lutego 2022 r. Naczelnikiem był Adam Olszówka.

³ Tj. 14 września 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Skarbowym, w związku ze zmianą art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ i wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. obowiązku przekazywania organowi egzekucyjnemu tytułów wykonawczych⁷, wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, podjęto prawidłowe działania, zapewniające zachowanie ciągłości przyjmowania dokumentów w wersji elektronicznej. Z odpowiednim wyprzedzeniem wystąpiono z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW⁸.

Struktura organizacyjna Urzędu Skarbowego umożliwiła sprawne przyjmowanie dokumentów przekazywanych za pośrednictwem tej aplikacji. Dysponowano również niezbędnym sprzętem komputerowym i oprogramowaniem, a pracownicy posiadali stosowne uprawnienia i upoważnienia do obsługi elektronicznych TW.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazywano wewnątrz i pobierano z zewnątrz za pomocą aplikacji eTW elektroniczne TW. Obsługa TW w postaci elektronicznej była wykonywana przez pracowników Urzędu Skarbowego z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.

Wprowadzenie od 1 lipca 2021 r. obowiązku przekazywania TW elektronicznie nie wpłynęło na zmiany w organizacji pracy w odpowiednich komórkach merytorycznych. Skróceniu uległa średniej liczby dni od daty wpływu TW do organu egzekucyjnego do daty nadania klauzuli wykonalności z 8,30 dnia do 1,32 dnia oraz od daty wpływu TW do daty wszczęcia egzekucji z 34,24 dni do 18,56 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹⁰, 27 kwietnia 2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹¹ wyznaczył termin uruchomienia systemu, o którym mowa w art. 26 aa §1 u.p.e.a. na 1 lipca 2021 r. Od tego dnia, aplikacja eTW była formalnie jedynym narzędziem, przy wykorzystaniu którego TW, wnioski egzekucyjne lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1c i 1e u.p.e.a. były przekazywane do organu egzekucyjnego.

Od 1 lipca 2021 r. Naczelnik jako wierzyciel oraz organ egzekucyjny posiadał dostęp do aplikacji eTW, przyznany na podstawie wniosku o nadanie uprawnień do tego systemu z 14 czerwca 2021 r. Przedmiotowy wniosek został podpisany elektronicznie przez Naczelnika, zarejestrowany, wysłany¹² i przyjęty przez Dyrektora Izby Skarbowej w Szczecinie bez uwag. Naczelnik wyznaczył dwie osoby z Referatu

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm., dalej: u.p.e.a.

⁷ Dalej: TW.

⁸ System teleinformatyczny umożliwiający elektroniczne przekazywanie TW organowi egzekucyjnemu.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

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

¹¹ Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniające obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63).

¹² Za pomocą lokalnej aplikacji QASYSTENT.

Spraw Wierzycielskich do pełnienia funkcji administratora lokalnego aplikacji eTW. Z dniem 1 lipca 2021 r. osoby te otrzymały automatycznie dostęp do aplikacji eTW. W funkcjonującej w Urzędzie Skarbowym aplikacji Egapoltax¹³ dodano bowiem opcję logowania użytkownika do aplikacji e-Dokumenty zawierającej w sobie funkcjonalność aplikacji eTW.

(akta kontroli: tom I str. 4-62, 100-109)

1.2. W dniu 1 lipca 2021 r. dostęp do aplikacji eTW miało sześciu pracowników Urzędu Skarbowego, dwóch z Referatu Spraw Wierzycielskich (administrator i jego zastępca) oraz czterech pracowników Referatu Egzekucji Administracyjnej. Z dniem 15 lipca 2021 r. uprawnienia do tego systemu uzyskały kolejne dwie osoby z Referatu Spraw Wierzycielskich.

Pierwszy zewnętrzny TW od wierzyciela wpłynął do Urzędu Skarbowego 5 lipca 2021 r., natomiast pierwsze wewnętrzne dokumenty w aplikacji eTW zostały przekazane 12 lipca 2021 r.¹⁴. W dniu wpływu tych dokumentów, zostały one pobrane i zaewidencjonowane w systemie Egapoltax.

(akta kontroli: tom I str. 110-111, 228-235)

1.3. Urząd Skarbowy był wyposażony w sprzęt i oprogramowanie umożliwiające korzystanie z aplikacji eTW i jej obsługę (tj. m.in. odczyt schematu XML¹⁵ i PDF).

(akta kontroli: tom I str. 98-99, 112)

1.4. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że aplikacja eTW używana była na czterech stanowiskach (komputerach) w Referacie Egzekucji Administracyjnej i na czterech stanowiskach (komputerach) w Referacie Spraw Wierzycielskich.

Komputery, w które wyposażono te stanowiska, pochodziły z dostaw centralnych. Pięć z nich, PC All in One Lenovo C440s z systemem operacyjnym Windows 8.1 Pro, RAM: 4 Gb, zostało dostarczonych do Urzędu Skarbowego w 2013 r., pozostałe trzy komputery PC All in One Lenovo TinkCentre M900 z systemem operacyjnym Windows 10 Pro, RAM: 4Gb, dostarczono w 2017 r. Aplikacja eTW dostępna była na tych komputerach z poziomu aplikacji centralnej PoltaxPlus (Poltax2B i Egapoltax)¹⁶ oraz z poziomu przeglądarki internetowej.

Aplikacja eTW, w zależności od uprawnień przyznanych użytkownikowi, umożliwiała wytworzenie oraz przekazanie przez wierzyciela elektronicznych TW do organu egzekucyjnego (w przypadku Urzędu Skarbowego również wewnętrznie, jak i na zewnątrz). Posiadała trzy główne komponenty: 1) portal wierzyciela, w którym udostępniono formularze elektroniczne dokumentów, 2) bramkę usługową dla wierzycieli wystawiającą API¹⁷ do integracji zewnętrznych systemów informatycznych wierzycieli oraz weryfikującą zgodność przekazywanych dokumentów XML ze schematem XSD w celu zapewnienia poprawności danych, 3) portal dla organów egzekucyjnych, za pomocą którego Urząd Skarbowy przyjmował dokumenty elektronicznie, weryfikował je i obsługiwał z możliwością ich rejestracji i nadania klauzuli wykonalności.

Moduł „Elektroniczny Tytuł Wykonawczy” w aplikacji eTW dostępny z poziomu e-Dokumentów realizował funkcjonalności związane z obsługą dokumentów elektronicznych, tj.:

¹³ Oprogramowanie wspomagające działy egzekucji administracji skarbowej.

¹⁴ Tj. z Referatu Spraw Wierzycielskich do Referatu Egzekucji Administracyjnej.

¹⁵ Schemat XML (ang. *XML Schema Definition – XSD*) – standard służący do definiowania struktury dokumentu XML, wykorzystywany do komunikacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi.

¹⁶ Specjalistyczne oprogramowanie wspomagające egzekucję skarbową.

¹⁷ Zbiór reguł ściśle opisujący, w jaki sposób programy lub podprogramy komunikują się ze sobą.

- ✓ filtrowanie zawartości repozytorium dokumentów po zadanych kryteriach, przeglądanie, wizualizacja i wydruk dokumentów elektronicznych w formacie XML i PDF,
- ✓ nadawanie klauzuli wykonalności,
- ✓ rejestrację dokumentów elektronicznych,
- ✓ nadawanie identyfikatora systemowego z Egapoltax,
- ✓ przekazywanie dokumentów do innego organu egzekucyjnego,
- ✓ prezentowanie historii wybranego dokumentu,
- ✓ generowanie i wydruk raportów.

(akta kontroli: tom I str. 92-99, 112-137)

Po 1 lipca 2021 r. w aplikacji eTW pojawiały się problemy w przekazywaniu dokumentów w postaci elektronicznej. W pierwszych dniach działania tej aplikacji nie udało się zmigrować wszystkich rekordów z systemu Poltax2Bplus. Przyczyną tego stanu były m.in. braki wynikające z parametryzacji aplikacji eTW. W związku z występującymi problemami, w ramach wsparcia informatycznego Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu przekazała informacje o występujących błędach i wskazówki w zakresie dalszego postępowania z aplikacją eTW. W badanym okresie nie odnotowano długotrwałej awarii aplikacji eTW.

Ponadto jako inne mankamenty aplikacji eTW, występujące w jej obsłudze w okresie użytkowania, należy wskazać również:

- ✓ brak możliwości używania zakładki „INNA” do wystawiania TW, w sytuacji m.in. wystawiania TW na podstawie decyzji, czy też obejmujących odsetki za zwłokę;
- ✓ niemożność dokonania migracji TW, jeśli nie miał on statusu „wydrukowany”. Za każdym razem pojedyncze TW musiały być otwierane, zamykane i potwierdzane komunikatem o wydrukowaniu;
- ✓ w przypadku zmiany adresu zobowiązanego (wobec którego wcześniej były prowadzone postępowania egzekucyjne), pomimo że nowy adres był wprowadzany do bazy – system wykazywał błąd i nie pozwalał na rejestrację TW (pojawiał się komunikat: „Wskazany adres nie jest odnotowany w przedziałach miejsc – miejscach, obszarach lub rejonach w bazie Poltax dla zobowiązanego”);
- ✓ niezgodność danych między wydrukiem TW a oryginałem zarejestrowanym w systemie Egapoltax, która dotyczyła części „D”. W polu 2: „Rodzaj należności pieniężnej” pojawiał się zapis: „podatkowa”, zamiast np. podatek od towarów i usług, w polu 4: „identyfikacja podstawy prawnej obowiązku” pojawiał się zapis „Inny dokument”, zamiast np. VAT-7, tj. zapis który widniał w TW w systemie Poltax2BPlus przed jego zmigrowaniem;
- ✓ niezgodność pomiędzy TW a jego odpisem doręczanym zobowiązanemu, który nie zawierał wszystkich elementów TW;
- ✓ w przypadku TW obejmujących odsetki za zwłokę od nieuregulowanych w terminach płatności zaliczek, zarówno wydruk TW, jak i jego odwzorowanie w Egapoltax, miały wartości „0”.

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że w sytuacjach wystąpienia problemów z przekazywaniem TW, pracownicy Urzędu Skarbowego kontaktowali się telefonicznie z pracownikami odpowiednich komórek w innych urzędach i w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu celem sprawdzenia, czy są to błędy aplikacji eTW, czy też np. niedostosowanie ustawień i oprogramowania komputerów.

Urząd Skarbowy nie zgłaszał samodzielnie występujących problemów do jednostki nadrzędnej, ponieważ dotyczyły one wszystkich urzędów skarbowych i były już wcześniej zgłoszone. Błędy były sukcesywnie eliminowane przez centralne wsparcie informatyczne Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli: tom I str. 94, 174-191)

1.5. Po 1 lipca 2021 r. pracownikom prowadzącym postępowania egzekucyjne wydano upoważnienia do zaopatrywania podpisem elektronicznym klauzuli o skierowaniu TW do egzekucji na elektronicznych TW, pobieranych przy wykorzystaniu aplikacji e-Dokumenty. Upoważnienia te zostały wystawione w dniu 16 lipca 2021 r. i odebrane przez uprawnionych pracowników w okresie od 16 lipca do 11 sierpnia 2021 r.

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że wystawienie wyznaczonym pracownikom ww. upoważnień po terminie uruchomienia aplikacji eTW wynikało z faktu, że przed datą wdrożenia tej aplikacji Urząd Skarbowy nie dysponował żadnymi informacjami co do jego formy i elementów składowych. Nie dysponowano również wiedzą, że pracownik pobierający TW zostanie automatycznie wskazany jako osoba nadająca temu TW klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji. Z chwilą dostrzeżenia tego rozwiązania systemowego, sporządzono stosowne upoważnienia.

(akta kontroli: tom I str. 216-225)

Od 23 listopada 2017 r. tylko Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej posiadał upoważnienie do podpisywania w imieniu Naczelnika wszelkich dokumentów związanych z postępowaniem egzekucyjnym. Przed dniem nadania upoważnień pozostałym pracownikom (16 lipca 2021 r.) 88 TW zostało podpisanych w wersji papierowej przez Kierownika tej komórki organizacyjnej i nadano im klauzulę o skierowaniu do egzekucji¹⁸.

(akta kontroli: tom I str. 218-225)

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie Skarbowym funkcjonował system zastępstw, zapewniający ciągłość pracy na stałym poziomie merytorycznym.

Pracownicy obsługujących aplikację eTW zostali przeszkoleni i nabyli praktyczne umiejętności umożliwiające realizację powierzonych zadań. Pismem z 8 lipca 2021 r. Izba Administracji Skarbowej w Opolu poinformowała, poprzez dyrektorów poszczególnych izb administracji skarbowych, o terminach szkoleń w dniach 13-16 lipca 2021 r. dla poszczególnych urzędów skarbowych. Szkolenia te odbywały się w formie spotkań w aplikacji Microsoft TEAMS. Ich tematyka dotyczyła wystawiania elektronicznych TW, obsługi aplikacji eTW oraz zasad obsługi elektronicznych TW, głównych funkcjonalności e-dokumentów. Udział pracowników Urzędu Skarbowego w tych szkoleniach nie był potwierdzany certyfikatami lub zaświadczeniami. Były to jedyne szkolenia prowadzone w powyższej tematyce.

Ponadto, 12 sierpnia 2021 r. Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu rozesłała do urzędów skarbowych prezentację z telekonferencji z 6 sierpnia 2021 r., otrzymaną z Ministerstwa Finansów, poświęconą elektronicznemu TW, a Ministerstwo Finansów udostępniło 15 lipca 2021 r. Podręcznik użytkownika, w którym omówione zostały kwestie dotyczące obsługi dokumentów elektronicznych.

(akta kontroli: tom I str. 113-174)

W dniu 29 czerwca 2021 r. (tj. dwa dni przed formalnym uruchomieniem aplikacji eTW), Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu wysłała do Urzędu Skarbowego e-maila, z którego wynikało, że brak było wiedzy w zakresie dotyczącym ostatecznego wyglądu aplikacji eTW, oraz że trwały jeszcze testy rejestrowania automatycznego dokumentów za pomocą tej aplikacji, a Podręcznik użytkownika był w fazie przygotowywania.

(akta kontroli: tom I str. 139)

¹⁸ TW zostały zaciągnięte przez aplikację eTW przez pracowników, którzy nie posiadali jeszcze upoważnienia do nadania im klauzuli wykonalności w imieniu Naczelnika, stąd musiał je podpisać Kierownik.

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że wszelkie szkolenia w przypadkach wprowadzania istotnych zmian w systemach obsługiwanych przez urzędy skarbowe organizowane są (od początku pandemii głównie za pośrednictwem platformy TEAMS) przez jednostkę bezpośrednio nadzorującą, czyli Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu, bądź też w formie udostępnienia grupie urzędów skarbowych linków do szkoleń organizowanych przez inne jednostki.

(akta kontroli: tom I str. 192-225)

1.6. W strukturze organizacyjnej Urzędu Skarbowego w Pionie Poboru i Egzekucji były dwie komórki, tj. Referat Spraw Wierzycielskich i Referat Egzekucji Administracyjnej, w których pracownicy posiadali dostęp do aplikacji eTW. Od 1 lipca 2021 r. uprawnienia te posiadało sześć osób: dwie z Referatu Spraw Wierzycielskich i cztery z Referatu Egzekucji Administracyjnej. Zakresy obowiązków tych pracowników zawierały określone do wykonania zadania i nie zostały zmienione po wprowadzeniu systemu eTW.

W badanym okresie w Urzędzie Skarbowym nie wprowadzono formalnych procedur regulujących tryb postępowania w zakresie przyjmowania i rejestracji TW, czy też prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Regulacje w tym zakresie wprowadzone zostały w dniu 22 sierpnia 2022 r. W tej dacie Naczelnik m.in. wprowadziła procedurę postępowania w sprawie obiegu dokumentów i ogólnych zasad załatwiania spraw w Referacie Egzekucji Administracyjnej.

Naczelnik wyjaśniła, że modelowy schemat struktur jednostek Krajowej Administracji Skarbowej regulują przepisy zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów¹⁹. Wdrożenie systemu informatycznego eTW nie pociągnęło za sobą zmian w ww. akcie prawnym. Nie spowodowało tym samym konieczności zmian organizacyjnych i personalnych w Urzędzie Skarbowym, a tym samym powstania potrzeby modyfikacji Regulaminu Organizacyjnego, czy też zakresów czynności pracowników do postępowania z TW w postaci elektronicznej. Obsługa elektronicznych TW pozostała niezmiennie w komórkach, które dotychczas zajmowały się obsługą TW. Wprowadzenie nowego narzędzia nie wywołało zmian w zakresie zadań wykonywanych przez pracowników obu Referatów, którym nadano jedynie stosowne uprawnienia związane z obsługą wdrożonej aplikacji.

(akta kontroli: tom I str. 9-89)

1.7. Przed uruchomieniem aplikacji eTW Urząd Skarbowy nie uczestniczył w jego testowaniu. Kierownik Referatu Egzekucji wyjaśnił, że wszystkie nowe systemy są przed ich wdrożeniem testowane w wybranych jednostkach.

(akta kontroli: tom I str. 95)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Skarbowym, podjęto prawidłowe działania mające na celu zapewnienie ciągłości przyjmowania dokumentów w wersji elektronicznej po 1 lipca 2021 r. Z odpowiednim wyprzedzeniem wystąpiono z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW. Struktura organizacyjna Urzędu Skarbowego umożliwia sprawne przyjmowanie dokumentów przekazywanych za pośrednictwem tej aplikacji. Dysponowano również niezbędnym sprzętem komputerowym i oprogramowaniem, a pracownicy posiadali stosowne uprawnienia i upoważnienia do obsługi elektronicznych TW.

¹⁹ Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 16, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie do Urzędu Skarbowego wpłynęło łącznie 26 802 TW, w tym 20 670 w formie papierowej lub wysłanych przez wierzycieli za pomocą m.in. systemów takich jak ePUAP, SZD²⁰, SSP²¹. W poszczególnych latach liczba TW, która wpłynęła w formie papierowej była następująca: w 2019 r. – 8 349, w 2020 r. – 7961; w 2021 r. – 4 222, natomiast w 2022 r. (do 30 czerwca) – 138.

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. do Urzędu Skarbowego wpłynęło 6 132 TW za pośrednictwem aplikacji eTW, w tym: od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. – 2412 oraz w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. – 3 720 TW.

Z powodów technicznych w 2021 r. Urząd Skarbowy z aplikacji eTW do programu Egapoltax nie pobrał 99 spraw, natomiast w 2022 r. do 30 czerwca – 190 spraw. Sprawy te zostały wydrukowane i wprowadzone ręcznie do systemu Egapoltax.

(akta kontroli: tom I str. 282)

2.2. Po dniu 30 czerwca 2021 r. do Urzędu Skarbowego nadal wpływały i były procedowane TW w wersji papierowej od podmiotów zewnętrznych np.: TW, przekazywane głównie przez ZUS. Były to dodatkowe egzemplarze TW stanowiące podstawę prowadzenia egzekucji przy zastosowaniu środków egzekucyjnych, do których stosowania nie jest uprawniony organ egzekucyjny wierzyciela (Dyrektor ZUS). Do takich środków należy: [1] egzekucja z pieniędzy (prowadzona przez poborców skarbowych), [2] egzekucja z ruchomości, [3] egzekucja z nieruchomości.

Do Urzędu Skarbowego wysyłane były również w formie papierowej TW: [1] w których podwyższono kwotę zobowiązania w stosunku do wykazanej w pierwotnym TW, [2] wystawione przez wierzycieli przed 1 lipca 2021 r., przekazywane przez inne urzędy skarbowe z uwagi na zmianę adresu zobowiązanego, a zatem i właściwości miejscowej organu egzekucyjnego, [3] otrzymane w ramach zlecenia rekwizycyjnego, [4] dotyczące zarządzenia zabezpieczenia, [5] wystawione przez organy administracji zagranicznej.

Łączna liczba otrzymanych TW w formie papierowej, która wpłynęła do Urzędu Skarbowego w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wyniosła 467, w tym w 2021 r. – 329 i w 2022 r. (do 30 czerwca) – 138.

(akta kontroli: tom I str. 282-283)

2.3. Od 1 lipca 2021 r. TW wystawiane przez pracowników Referatu Spraw Wierzycielskich przekazywane były do Referatu Egzekucji Administracyjnej w formie elektronicznej. Tylko w nielicznych przypadkach, w początkowym okresie błędnego działania aplikacji eTW, wystawiano je w formie papierowej. Przypadki te dotyczyły m.in. problemów związanych z: [1] decyzją określającą wysokość zobowiązania, [2] zmianie TW (w przypadku, gdy zwiększeniu uległa kwota zobowiązania podatkowego), [3] odpowiedzialności osób trzecich (system nie widział kwoty zaległości przy osobie odpowiedzialnej, lecz przy pierwotnym zobowiązaniem).

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. w Urzędzie Skarbowym wystawionych zostało 1521 TW, w tym w wersji papierowej: w 2021 r. – 38 sztuk, w 2022 r. – 15 sztuk, tj. łącznie 53 TW, co stanowiło około 3% wszystkich wystawionych w tym okresie TW.

Kierownik Referatu Spraw Wierzycielskich wyjaśniła, że w 2022 r. wersje papierowe TW wystawiane były tylko w przypadku, gdy zwiększeniu w stosunku do pierwotnego

²⁰ System zarządzania dokumentacją.

²¹ Scentralizowany system poboru.

TW uległa kwota należności. W takich przypadkach pracownicy edytowali tylko kwotę zaległości, bez konieczności ściągnięcia i rejestracji nowego TW z aplikacji eTW.

(akta kontroli: tom I str. 226-227, 282)

2.4. Badanie 20 TW²², które wpłynęły do Urzędu Skarbowego za pośrednictwem eTW w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. (w tym 10 TW w których – w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. – zastosowano zawiadomienie wierzyciela) wykazało, że spełniały one wymogi określone w art. 27 § 1 u.p.e.a. Każdemu TW prawidłowo nadano klauzulę wykonalności. Do żadnego TW, nie załączono informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a.

We wszystkich badanych przypadkach, dotyczących zawiadomienia wierzyciela w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a., stwierdzono otrzymanie przez Urząd Skarbowy formy papierowej zawiadomienia, oraz wprowadzenie go przez pracownika manualnie do aplikacji.

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że jedynie z Centrum Mandatowego w Nysie, będącego wydzieloną do obsługi należności mandatowych jednostką, podległą Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, przesyłano drogą elektroniczną zawiadomienia o zapłacie w całości lub części zobowiązań przez ukaranych bądź o ich śmierci (zgodnie z art. 32aa u.p.e.a.).

Obie formy nadsyłania informacji wymagały od pracowników organu egzekucyjnego wprowadzenia ręcznie do systemu Egapoltax danych wskazanych w pismach. Obsługiwane przez pracowników Urzędu Skarbowego dostępne systemy i aplikacje nie umożliwiały automatycznego migrowania takich zmian.

(akta kontroli: tom I str. 241-281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazywano wewnątrz i pobierano z zewnątrz za pomocą aplikacji eTW elektroniczne TW. Obieg tych dokumentów po 1 lipca 2021 r. odbywał się w formie elektronicznej, a proces ich przekazywania przebiegał właściwie. Wystawienie po tej dacie 53 TW w wersji papierowej (3%), wynikało z braku odpowiedniej funkcjonalności w aplikacji eTW. Obsługa TW w postaci elektronicznej była wykonywana przez pracowników Urzędu Skarbowego z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.

OBSZAR

3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Badanie próby dokumentacji dotyczącej 50 postępowań egzekucyjnych²³, prowadzonych w Urzędzie Skarbowym w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. oraz próby 50 postępowań egzekucyjnych²⁴ prowadzonych w okresie do 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wykazało, że:

- średnia liczba dni od daty wystawienia TW do daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego wyniosła: 3,02 dnia (do 30 czerwca 2021 r.) i 3,40 dni (od 1 lipca 2021 r.);

²² Dobór celowy.

²³ Dobór losowy.

²⁴ Dobór losowy.

- średnia liczba dni od daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego do dnia nadania klauzuli wykonalności wyniosła: 8,30 dnia (do 30 czerwca 2021 r.) i 1,32 dnia (od 1 lipca 2021 r.);

- średnia liczba dni od daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego do daty podjęcia pierwszej w sprawie egzekucji wyniosła: 34,24 dni (do 30 czerwca 2021 r.) i 18,56 dni (od 1 lipca 2021 r.);

- średnia liczba dni od daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego do daty wyegzekwowania należności wyniosła: 132 dni (do 30 czerwca 2021 r. - dotyczy 27 przypadków) i 121 dni (od 1 lipca 2021 r. - dotyczy 13 przypadków).

W dwóch²⁵ spośród 100 objętych badaniem postępowań egzekucyjnych, wszczęcie egzekucji nastąpiło w wydłużonym terminie, tj. po upływie odpowiednio 77 i 145 dni od daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego. Przypadki te dotyczyły badanych postępowań do 30 czerwca 2021 r. Pozostałe poddane badaniu postępowania egzekucyjne (98), wszczynane były do 60 dni od daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli: tom I str. 295-300, 307-309)

Przyczyną wzrostu średniej liczby dni od daty wystawienia TW do daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego, po 1 lipca 2021 r. w stosunku okresu od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. był przypadek wystawienia przez wierzyciela zewnętrznego TW w dniu 28 stycznia 2022 r. i przesłania go aplikacją eTW dopiero w dniu 1 marca 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 298-300)

3.2. W wyniku wprowadzenia aplikacji eTW skróceniu uległa średnia liczba dni: od daty wpływu TW do organu egzekucyjnego do daty nadania klauzuli wykonalności z 8,3 dnia do 1,32 dnia oraz od daty wpływu TW do daty wszczęcia egzekucji z 34,24 dni do 18,56 dni. Zwiększeniu uległa natomiast średnia liczba dni od daty wystawienia TW do daty wpływu TW do Urzędu Skarbowego z 3,02 dnia do 3,40 dni. Przyczyny tego stanu opisane zostały w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 295-300)

3.3. Według stanu na 1 stycznia 2021 r. i 1 stycznia 2022 r. sześciu pracowników prowadziło w Urzędzie Skarbowym postępowania egzekucyjne. Wprowadzenie elektronicznych TW nie wpłynęło na zmianę organizacji pracy.

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że wystawianie TW było jednym z wielu zadań komórek organizacyjnych odpowiadających za wykonywanie szeroko pojmowanego zarządzania zaległościami podatkowymi. Wskazał również, że wprowadzenie aplikacji eTW miało wpływ na skrócenie czasu związanego z rejestracją TW, jednakże globalna oszczędność poświęcona tym czynnościom nie była znacząca. Przed 1 lipca 2021 r. większość TW nie wymagała bowiem ręcznej rejestracji, ponieważ była migrowana z systemów wewnętrznych. Dotyczyło to głównie TW przesyłanych przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (ok. 60% ogółu spraw egzekucyjnych Urzędu Skarbowego) oraz własnych TW (ok. 14% spraw).

(akta kontroli: tom I str. 283)

3.4. Badanie 10 TW dotyczących postępowań egzekucyjnych wszczętych po 1 lipca 2021 r.²⁶ wykazało, że pracownicy Urzędu Skarbowego prawidłowo dokumentowali

²⁵ Dotyczy TW o numerze systemowym: 6821806, 7694176.

²⁶ Dobór celowy.

poszczególne czynności. Ustalono, że dane zgromadzone w aktach kontrolowanych spraw, były zgodne z danymi zawartymi w systemie informatycznym Egapoltax.

(akta kontroli: tom I str. 284-294)

3.5. W opinii Naczelnik, dotyczącej wprowadzenia elektronicznych TW:

- ✓ wdrożenie aplikacji eTW nie skróciło czasu pracy niezbędnej do wystawienia TW; jedyna zmiana jaka nastąpiła polegała na wyeliminowaniu drukowania TW przez pracowników komórki wierzycielskiej i podpisywaniu go przez kierownika tej komórki;
- ✓ skróceniu uległ czas rejestracji TW w systemie Egapoltax (eliminacja konieczności ręcznego nanoszenia danych z TW do systemu) i w tym aspekcie można mówić o usprawnieniu/uproszczeniu postępowań egzekucyjnych. Sama rejestracja TW była czynnością wstępną umożliwiającą podejmowanie dalszych czynności, zmierzających do realizacji TW. Dla innych aspektów postępowania egzekucyjnego zmiana ta miała charakter neutralny;
- ✓ wprowadzenie systemu eTW nie wpłynęło na zmniejszenie liczby zadań, czy też na ich pracochłonność.

Ponadto Naczelnik, jako korzyści płynące z wdrożenia aplikacji eTW, wskazała na:

- ✓ skrócenie czasu przekazywania TW przez wierzycieli organom egzekucyjnym, co pozwala na szybsze wszczęcie postępowania;
- ✓ rezygnację z usług operatora pocztowego, co przyczyniło się też do obniżki kosztów obsługi TW po stronie wierzycieli;
- ✓ eliminację ryzyka błędu czynnika ludzkiego (sporadycznie przytrafiać się mogły błędy przy ręcznym wprowadzaniu do systemu danych z TW, otrzymanych w formie papierowej, dotyczących wysokości kwot, terminów naliczania odsetek za zwłokę, rodzaju i stawki tych odsetek, itp.);
- ✓ skrócenie czasu na rejestrację TW.

Dodatkowo jako rozwiązania, które mogłyby przyczynić się do usprawnienia i uproszczenia postępowania egzekucyjnego, Naczelnik wskazała:

- ✓ nałożenie na pracodawców obowiązku powiadomienia organu podatkowego, zarówno o zatrudnieniu pracownika, jak i o rozwiązaniu umowy o pracę, co byłoby znacznym ułatwieniem dla służb egzekucyjnych;
- ✓ przywrócenie funkcjonalności aplikacji „Mobilny Poborca”;
- ✓ wyposażenie poborców skarbowych i urzędów skarbowych w terminale płatnicze do obsługi transakcji bezgotówkowych;
- ✓ ustawowe rozszerzenie katalogów środków represyjnych, jakie mogą stosować pracownicy komórek egzekucyjnych wobec dłużników;
- ✓ stworzenie narzędzia informatycznego umożliwiającą automatyczne przenoszenie do systemu Egapoltax danych przekazywanych Urzędowi Skarbowemu przez komorników sądowych w warunkach zbiegu egzekucji.

(akta kontroli: tom I str. 236-240)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzenie od 1 lipca 2021 r. obowiązku przekazywania TW elektronicznie nie wpłynęło na zmiany w organizacji pracy w Referacie Spraw Wierzycielskich i Referacie Egzekucji Administracyjnej. Skróceniu uległa średnia liczba dni: od daty wpływu TW do organu egzekucyjnego do daty nadania klauzuli wykonalności z 8,3 dnia do 1,32 dnia oraz od daty wpływu TW do daty wszczęcia egzekucji z 34,24 dni do 18,56 dni.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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

Wrocław, września 2022 r.

Kontroler
Waldemar Zimoch
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis