



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

RWPD MINISTERSTWO FINANSÓW KANCELARIA GŁÓWNA	
Wpt.	2023 -03- 15
Dep.	zał. 1-1 p. 4

LKI.430.005.2022
Nr ewid: 155/2022/P/22/062/LKI

Warszawa, 07.03.2023 r.

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów

Magdalena Rzeczkowska

W załączeniu przekazuję Informację o wynikach kontroli *Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięciu urzędach skarbowych, dziewięciu urzędach gmin oraz pięciu starostwach powiatowych z terenu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Kontrolą objęto lata 2019-2022 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych – 10 października).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że wprowadzenie obowiązku przekazywania w formie elektronicznej tytułów wykonawczych nie przyczyniło się w pełni do uproszczenia i usprawnienia procedur egzekucji administracyjnej. Wynikało to przede wszystkim z nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i wdrożeniem elektronicznych tytułów wykonawczych oraz uruchomieniem systemu teleinformatycznego do ich przesyłania.

System teleinformatyczny do przesyłania tytułów wykonawczych został uruchomiony 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw¹, wprowadzającej zasadę przekazywania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Opóźnienie to wydłużyło okres utrzymywania, w dobie elektronizacji, niecelowego i nieefektywnego rozwiązania generującego niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela jak i organu egzekucyjnego. Nie pozwoliło także na wyeliminowanie błędów, które pojawiły się w początkowym okresie funkcjonowania systemu.

Organizacja procesu nadawania dostępu do Aplikacji eTW nie umożliwiła wszystkim wierzycielom, którzy wystąpili ze stosownym wnioskiem przed 1 lipca 2021 r., uzyskania dostępu do niej przed jej uruchomieniem. Powyższe, a także opóźnienia we wdrożeniu systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych i występujące błędy w początkowym etapie jego funkcjonowania sprawiły, że w konsekwencji na dzień uruchomienia tej aplikacji, dostęp do niej miało jedynie 28% ogółu wierzycieli w kraju oraz 21% jednostek objętych kontrolą. Tym samym nie zrealizowano założeń przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, dotyczących odpowiednio wczesnego uzyskania dostępu do systemu przez użytkowników.

Dostęp do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej wymagał od użytkowników zalogowania się za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego. Przyjęcie takiego rozwiązania, wykorzystywanego w 93% skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem NIK budzi wątpliwości wynikające z braku podstaw prawnych do nakładania na pracowników obowiązku wykorzystywania profilu zaufanego w celach służbowych.

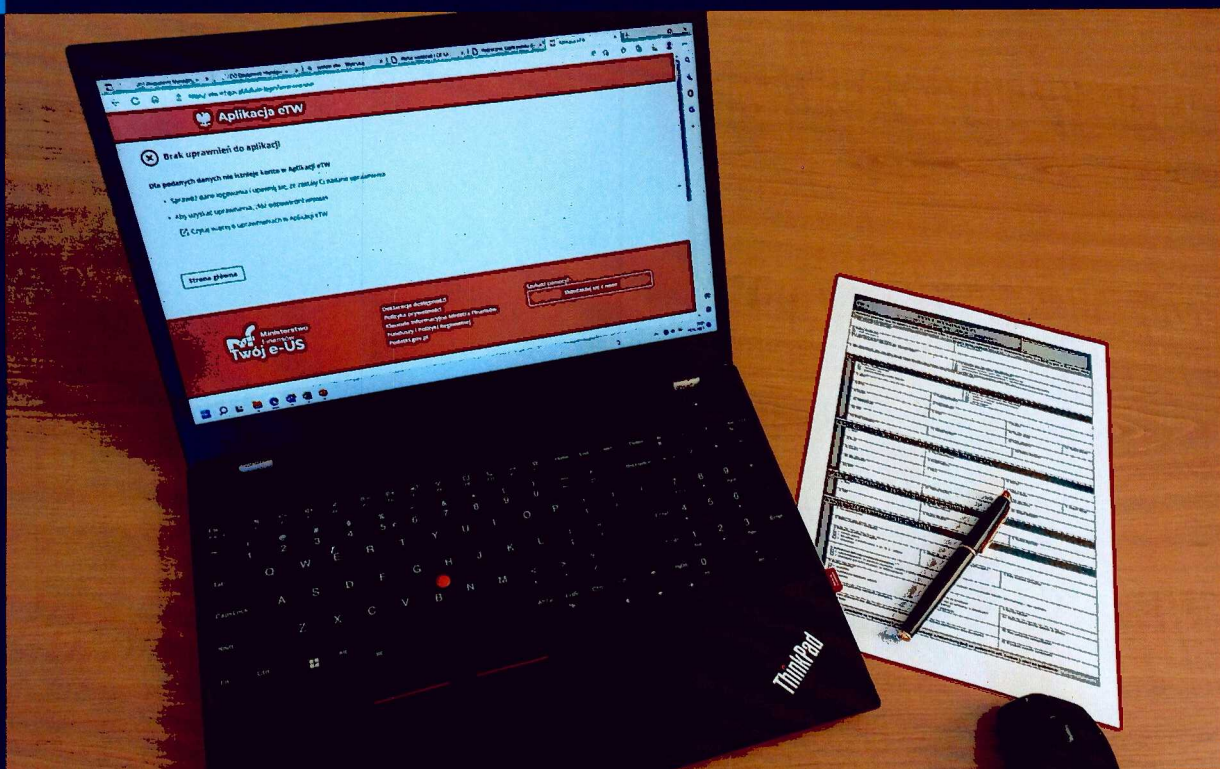
¹ Dz. U. poz. 2070, ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

ELEKTRONICZNE WNIOSKI I TYTUŁY WYKONAWCZE
W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM
W ADMINISTRACJI



LKI.430.5.2022

Nr ewid. 155/2022/P/22/062/LKI

Informacja o wynikach kontroli

ELEKTRONICZNE WNIOSKI I TYTUŁY WYKONAWCZE W POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM W ADMINISTRACJI

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

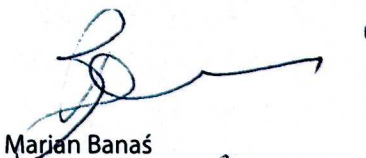
Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19. 12. 2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
5.1. Ministerstwo Finansów	23
5.1.1. Wprowadzenie zasady elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych i wybór rozwiązania informatycznego do ich przesyłania	23
5.1.2. Zlecenie opracowania systemu teleinformatycznego	24
5.1.3. Realizacja systemu teleinformatycznego do przesyłania eTW	26
5.1.4. Wdrożenie produkcyjne systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych	29
5.1.5. Informowanie wierzycieli o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych	33
5.1.6. Przekazywanie elektronicznych zawiadomień wierzyciela w systemie	34
5.1.7. Sposób autoryzacji wierzyciela w systemie	36
5.1.8. Prowadzenie ewaluacji projektu ustawy nowelizującej i monitorowanie efektów wprowadzenia eTW	40
5.1.9. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	44
5.2. Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	47
5.2.1. Przygotowanie do nadawania uprawnień dostępu do systemu	48
5.2.2. Przyjmowanie wniosków	50
5.3. Urzędy skarbowe	52
5.3.1. Przygotowanie do wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych	53
5.3.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych	58
5.3.3. Efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych	64
5.4. Urzędy jst	68
5.4.1. Przygotowanie do przesyłania tytułów wykonawczych elektronicznie	69
5.4.2. Wystawianie tytułów wykonawczych	76
5.4.3. Efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych	81
6. ZAŁĄCZNIKI	89
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	89
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	96
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	110
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	112
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	113
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	121

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Aplikacja eTW (System eTW)	system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ¹ , przeznaczony do elektronicznego wytwarzania oraz przekazywania tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego, umożliwiający jego przyjęcie, weryfikację i obsługę (rejestrację, nadanie klauzuli) w organie egzekucyjnym;
DPP	Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów;
DSP	Departament Systemu Podatkowego Ministerstwa Finansów (od 1 stycznia 2022 r. departament zmienił nazwę na Departament Polityki Podatkowej);
EGAPOLTAX	system informatyczny wykorzystywany w urzędach skarbowych wspomagający pracę działów egzekucyjnych administracji skarbowej, umożliwiający w szczególności rejestrację przekazywanych przez wierzycieli tytułów wykonawczych oraz ewidencjonowanie czynności i środków egzekucyjnych;
eTW	elektroniczny tytuł wykonawczy;
eZW	elektroniczne zawiadomienie wierzyciela;
IAS	izba administracji skarbowej;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
Minister Finansów	minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którego funkcję w okresie objętym kontrolą sprawował odpowiednio: Minister Finansów (do 30 sierpnia 2019 r.), Prezes Rady Ministrów (od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.), Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.), Minister Finansów (od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.), Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.), Minister Finansów (od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.), Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów (od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.), Minister Finansów (od 26 kwietnia 2022 r.);
MF, Ministerstwo	Ministerstwo Finansów;
obwieszczenie z 15 marca 2021 r.	obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego ² ;
obwieszczenie z 27 kwietnia 2021 r.	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 ³ ;
organ egzekucyjny	organ uprawniony do stosowania w całości lub części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego jego obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków (art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji);
OSR	ocena skutków regulacji, dokument towarzyszący projektowi aktu normatywnego procedowanego w rządowym procesie legislacyjnym, w którym przedstawiane są wyniki przeprowadzonej oceny skutków proponowanych działań;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

² Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 25, ze zm.

³ Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63.

Poltax	system do ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach;
Poltax Plus	podsystem systemu Poltax, ewidencjonujący pobór PIT, CIT i VAT;
Poltax2B Plus	podsystem systemu Poltax, centralny system finansowo-księgowy służący do obsługi zadań z zakresu rachunkowości podatkowej oraz spraw wierzycielskich umożliwiający m.in. automatyczną obsługę wpływów z PIT, CIT oraz VAT;
Portal	Portal Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej ⁴ ;
SEPIS	System Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
ustawa nowelizująca u.p.e.a.	ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw ⁵ ;
TW	tytuł wykonawczy – zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a. dokument sporządzony przez wierzyciela według ustalonego wzoru, na podstawie którego wszczyna się postępowanie egzekucyjne. 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 <i>Oznaczenie i wniosek wierzyciela</i> zawiera rubrykę <i>Na podstawie art. 26 ustawy wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej</i> , w dalszej części informacji przyjęto posługiwanie się określeniem tytuł wykonawczy, które obejmuje również wniosek egzekucyjny.;
US	urząd skarbowy;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ ;
wierzyciel	podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 1a pkt 13 u.p.e.a.);
zobowiązany	osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.).

⁴ http://is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php

⁵ Dz. U. poz. 2070, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych wpłynęło na uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych i uruchomienie systemu eTW zostały przygotowane i przeprowadzone prawidłowo z zastosowaniem metod i środków odpowiednich do osiągnięcia założonych celów i dotrzymania określonych terminów?
2. Czy wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej odbywało się prawidłowo?
3. Czy w wyniku wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych osiągnięto założone cele, a właściwe organy prawidłowo monitorowały efekty wprowadzonych rozwiązań?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięć urzędów skarbowych, dziewięć urzędów gmin, pięć starostw powiatowych

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2022 do czasu zakończenia czynności kontrolnych (10 października 2022 r.)

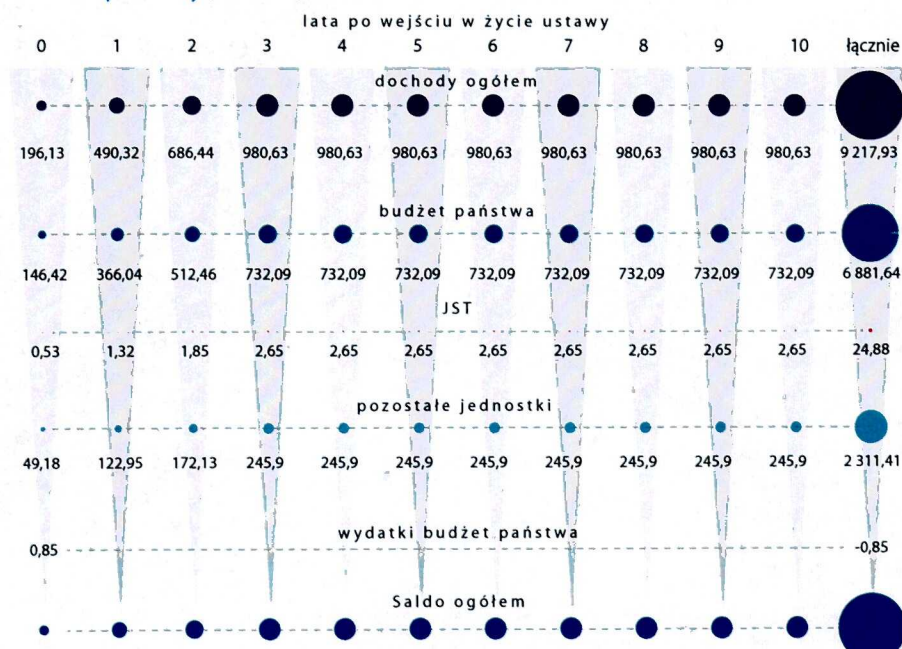
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw wprowadziła istotne zmiany dotyczące procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej. Jedną z najważniejszych było wprowadzenie zasady przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej.

Skala oddziaływania wprowadzanych zmian dotyczyła ponad 3,8 mln tytułów wykonawczych wpływających rocznie do naczelników urzędów skarbowych – w większości (60%) w postaci papierowej. Wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania tytułów wykonawczych wpłynęło na funkcjonowanie wszystkich organów egzekucyjnych w kraju m.in. 386 naczelników urzędów skarbowych oraz 47 właściwych organów gmin o statusie miasta. Do zmian w sposobie przekazywania tytułów wykonawczych musieli przygotować się także wszyscy wierzyciele. W słowniku wierzycieli, udostępnionym przez Ministerstwo Finansów na Portalu zarejestrowanych było 6710 wierzycieli ustawowych⁷.

W ocenie skutków regulacji ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw przedstawiono zakładany wpływ wprowadzanych zmian na sektor finansów publicznych. Zgodnie z tym opracowaniem wprowadzone ustawą nowelizującą u.p.e.a. zmiany wpłyną, w okresie 10 lat po ich wejściu w życie, na wzrost dochodów budżetu państwa o 6881,6 mln zł.

Infografika nr 1

Wpływ zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw na sektor publiczny (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSR projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

⁷ Stan na 3 listopada 2022 r.

W związku z nowelizacją przepisu art. 26 § 1c u.p.e.a.⁸ od 30 lipca 2020 r. zasadą jest przekazywanie do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych drogą elektroniczną, to jest przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z obwieszczeniem z 15 marca 2021 r., system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a. miał zostać uruchomiony od 30 kwietnia 2021 r. Termin ten nie został jednak dotrzymany. Obwieszczeniem z 27 kwietnia 2021 r. zmieniono datę uruchomienia systemu na 1 lipca 2021 r.

W kontroli sprawdzono, z czego wynikało opóźnienie w uruchomieniu systemu teleinformatycznego do przekazywania tytułów wykonawczych oraz czy wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych wpłynęło na uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej. Szczegółowym badaniom poddano proces wdrożenia i uruchomienie systemu, prawidłowość wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej oraz monitorowanie efektów wprowadzonych rozwiązań.

System teleinformatyczny, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a., przy wykorzystaniu którego tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego, określany jest przez jego użytkowników, a także na Portalu, mianem Aplikacja eTW lub System eTW. Zgodnie z Podręcznikiem użytkownika Aplikacja eTW – Formularz TW-1(5) Wersja 1.17 Aplikacja eTW to rozwiązanie informatyczne umożliwiające wytworzenie oraz przekazanie przez wierzyciela elektronicznych TW do organu egzekucyjnego, posiadające trzy główne komponenty:

- portal wierzyciela, w którym udostępniono formularze elektroniczne dokumentów;
- bramkę usługową dla wierzycieli wystawiającą API⁹ do integracji zewnętrznych systemów informatycznych wierzycieli oraz weryfikującą zgodność przekazywanych dokumentów XML ze schematem XSD w celu zapewnienia poprawności danych;
- portal dla organów egzekucyjnych, w którym przyjmowane są dokumenty elektroniczne, weryfikowane i obsługiwane przez pracowników organów egzekucyjnych z możliwością ich rejestracji i nadania klauzuli¹⁰.

W oficjalnych dokumentach nie określono definicji Systemu eTW. Według Ministerstwa Finansów na System eTW oprócz Aplikacji eTW składają się: panel administratora CKEA, panel administratora lokalnego oraz aplikacja e-Dokumenty (moduł: Dokumenty elektroniczne).

⁸ Art. 26 § 1c został zmieniony przez art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej u.p.e.a. z 11 września 2019 r.

⁹ Interfejs programowania aplikacji (ang. *application programming interface*) to zestaw reguł umożliwiających przesyłanie danych między aplikacjami. Wiele serwisów sieciowych oferuje publiczne API, pozwalające każdemu na wysyłanie i odbieranie zawartości z danego serwisu.

¹⁰ Definicja na podstawie Podręcznika użytkownika wersja 1.7. udostępnionego na stronie: [http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/Podrecznik_uzytkownika_formularz_TW1\(5\)_v1.7.pdf](http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/Podrecznik_uzytkownika_formularz_TW1(5)_v1.7.pdf)

2. OCENA OGÓLNA

Wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania tytułów wykonawczych nie wpłynęło w pełni na uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej

Wprowadzenie obowiązku przekazywania w formie elektronicznej tytułów wykonawczych nie przyczyniło się w pełni do uproszczenia i usprawnienia procedur egzekucji administracyjnej. Wynikało to przede wszystkim z nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i wdrożeniem elektronicznych tytułów wykonawczych oraz uruchomieniem systemu teleinformatycznego do ich przesyłania.

System teleinformatyczny do przesyłania tytułów wykonawczych został uruchomiony 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej zasadę przekazywania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Opóźnienie to wydłużyło okres utrzymywania, w dobie elektronizacji, niecelowego i nieefektywnego rozwiązania generującego niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela jak i organu egzekucyjnego. Nie pozwoliło także na wyeliminowanie błędów, które pojawiły się w początkowym okresie funkcjonowania systemu.

Organizacja procesu nadawania dostępu do Aplikacji eTW nie umożliwiła wszystkim wierzycielom, którzy wystąpili ze stosownym wnioskiem przed 1 lipca 2021 r., uzyskania dostępu do niej przed jej uruchomieniem. Zdecydowana większość wierzycieli z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wystąpiła dopiero po jej uruchomieniu. Wpływ na to mógł mieć fakt, że organy Krajowej Administracji Skarbowej nie przekazały w sposób pisemny informacji o konieczności wystąpienia z wnioskiem o dostęp do Aplikacji eTW jednostkom samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do urzędów skarbowych. Powyższe, a także opóźnienia we wdrożeniu systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych i występujące błędy na początkowym etapie jego funkcjonowania sprawiły, że w konsekwencji na dzień uruchomienia tej aplikacji, dostęp do niej posiadało jedynie 28% ogółu wierzycieli w kraju oraz 21% jednostek objętych kontrolą. Tym samym nie zrealizowano założeń przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, dotyczących odpowiednio wczesnego uzyskania dostępu do systemu przez użytkowników.

W większości skontrolowanych jednostek (74%) prawidłowo wystawiano elektroniczne tytuły wykonawcze i kierowano je do egzekucji administracyjnej. We wszystkich objętych kontrolą urzędach jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono jednak nieuzasadnioną zwłokę w wystawianiu tytułów wykonawczych.

Dostęp do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej wymagał od użytkowników zalogowania się za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego. Przyjęcie takiego rozwiązania, wykorzystywanego w 93% skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem NIK budzi wątpliwości wynikające z braku podstaw prawnych do nakładania na pracowników obowiązku wykorzystywania profilu zaufanego w celach służbowych. NIK podziela zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące wykorzystywania profilu zaufanego w celach służbowych zawarte m.in. w piśmie przesłanym do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w związku ze skargami kierowanymi przez pracowników inspekcji sanitarnej.

Po 1 lipca 2021 r. w skontrolowanych jednostkach, w porównaniu do okresu przed uruchomieniem Aplikacji eTW, skrócił się średni czas od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji oraz średni czas od dnia wystawienia tytułu do dnia wyegzekwowania należności. Trudno jednak jednoznacznie ocenić, czy był to efekt wdrożenia Aplikacji eTW,

czy wpływ na to miało zmniejszenie liczby tytułów wykonawczych kierowanych do egzekucji w związku z początkowymi problemami w działaniu nowego systemu. W drugim półroczu 2021 r. w skali kraju liczba tytułów wpływających do urzędów skarbowych w porównaniu do analogicznego okresu 2020 r. zmniejszyła się bowiem o 25%.

NIK zwraca uwagę, że instrukcje zawarte w komunikacie Ministerstwa Finansów z 3 czerwca 2022 r., informujące o możliwości przekazywania na dotychczasowych zasadach zawiadomień wierzyciela do końca 2022 r., miały co prawda na celu ograniczenie negatywnych skutków wynikających z problemów pojawiających się w trakcie wdrażania nowych rozwiązań, jednak mogły wprowadzać w błąd wierzycieli i spowodować w praktyce, że postępowali niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych¹¹.

Zdaniem NIK efekty uruchomienia Aplikacji eTW będzie można w pełni ocenić w dłuższym horyzoncie czasowym. Wyniki kontroli wskazują, że skrócenie średniego czasu przesłania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego – jeden z bezpośrednich i oczywistych efektów wdrożenia Aplikacji eTW – nie wystąpił we wszystkich skontrolowanych jednostkach (efekt ten wystąpił w ok. 60% skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego i urzędów skarbowych). Stwierdzona w wyniku kontroli zwłoka w wystawianiu tytułów wykonawczych związana z brakami kadrowymi w kontrolowanych jednostkach, epidemią COVID-19 oraz brakiem przepisu określającego termin w jakim należy wystawić tytuł wykonawczy po doręczeniu zobowiązaniem upomnienia, wskazuje na brak systematyczności działania i sprzyja ryzyku przedawnienia należności, a także może niwelować pozytywne efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych.

Ministerstwo Finansów nie dotrzymało terminu przeprowadzenia oceny funkcjonowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw po upływie roku jej obowiązywania. Nie dysponowało również danymi niezbędnymi do przeprowadzenia pełnej oceny skutków wprowadzonej regulacji w obszarze wprowadzenia elektronicznej tytułów wykonawczych.

¹¹ Dz. U. poz. 320.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prawidłowe zlecenie opracowania systemu teleinformatycznego

Opracowanie systemu informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym oraz przygotowanie narzędzia (rozwiązania) informatycznego zapewniającego obsługę elektronicznego tytułu wykonawczego w systemie informatycznym organu egzekucyjnego, zostało zlecone przez Ministerstwo spółce celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Powierzenie realizacji systemu nastąpiło na podstawie *Wstępnego zlecenia pracy* z 4 listopada 2019 r. Dokument ten został poddany analizie, która przybrała formę dokumentu *Analiza wstępnego zlecenia pracy*. Została ona zaakceptowana przez Ministerstwo 20 grudnia 2019 r., a 31 stycznia 2020 r. przyjęto *Uzgodnienie zlecenia pracy* na przygotowanie rozwiązania informatycznego.

Zlecenia tego dokonano na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹². Powierzenie realizacji systemu spółce celowej umożliwiło budowę rozwiązania w pełni spełniającego wymogi Krajowej Administracji Skarbowej, także w sytuacji zmieniających się w trakcie trwania projektu wzorów dokumentów. [str. 24–25]

Nieopracowanie systemu teleinformatycznego w założonym terminie

Pomimo prawidłowego zlecenia przygotowania systemu teleinformatycznego opracowanie Systemu eTW nie nastąpiło w terminie wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej wprowadzających zasadę przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie.

Realizacja całego zlecenia na opracowanie rozwiązania informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym i zapewniającego obsługę elektronicznego tytułu wykonawczego w systemie organu egzekucyjnego, według zapisów *Wstępnego zlecenia pracy* z 4 listopada 2019 r., miała nastąpić do 1 sierpnia 2020 r. W harmonogramie realizacji jako termin uruchomienia produkcyjnego systemu wskazano 9 grudnia 2020 r. oraz 12 maja 2021 r. jako termin zakończenia realizacji całego zlecenia. Terminy te wskazują, że założeniem było opracowanie i uruchomienie systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych do 30 lipca 2020 r., tj. w terminie od którego, zgodnie z art. 26 § 1c u.p.e.a. (po nowelizacji), przekazywanie tytułu wykonawczego miało odbywać się drogą elektroniczną. Dążenie to uruchomienia systemu w tym terminie potwierdza rozpoczęcie przygotowania w lipcu 2020 r. projektu obwieszczenia w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego.

Wskazane powyżej terminy nie zostały dotrzymane. Aplikacja eTW została uruchomiona 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie ustawy nowelizującej u.p.e.a. z 11 września 2019 r. Aneks nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy* podpisanym we wrześniu 2021 r., a więc dopiero dziewięć miesięcy po dniu, w którym powinno nastąpić uruchomienie produkcyjne rozwiązania oraz cztery miesiące po dniu, w którym miała się zakończyć realizacja ostatniego zadania, zmieniono datę zakończenia realizacji całego zlecenia na 30 listopada 2022 r. [str. 26–27]

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

Wpływ na przesunięcie terminu opracowania i wdrożenia Aplikacji eTW miały przede wszystkim opóźnienia w przygotowaniu aktów wykonawczych – rozporządzeń określających wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹³ zostało wydane 25 maja 2020 r., natomiast rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia¹⁴ – 24 lipca 2020 r. Rozporządzenia te weszły w życie 30 lipca 2020 r. W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego¹⁵, w którym określono sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego. Za opracowanie ww. aktów wykonawczych odpowiedzialne było Ministerstwo Finansów. Biorąc pod uwagę, że prace nad ustawą nowelizującą u.p.e.a. rozpoczęto już w 2017 r., w Ministerstwie dysponowano z odpowiednim wyprzedzeniem wiedzą o konieczności opracowania m.in. nowych wzorów tytułów wykonawczych. [str. 27–29]

Opóźnienia
w przygotowaniu aktów
wykonawczych

Ministerstwo Finansów i Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie informowały wierzycieli o wprowadzanych zmianach w sposobie przesyłania tytułów wykonawczych związanych z uruchomieniem Aplikacji eTW, głównie poprzez Portal, na którym zamieszczano m.in. dokumentację techniczną dla wierzycieli, komunikaty, podręczniki użytkownika i odpowiedzi na pytania zainteresowanych podmiotów. Informacje te zamieszczano również na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów i Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów – Krajowej Administracji Skarbowej.

Niepoinformowanie
w sposób pisemny
o konieczności
wystąpienia
przez kierowników
urzędów jst
– jako wierzycieli
– z wnioskiem o nadanie
uprawnień do Aplikacji
eTW

Do dyrektorów wszystkich izb administracji skarbowej Ministerstwo 21 maja 2021 r. wystosowało pismo o przekazanie podległym urzędom skarbowym informacji o konieczności wystąpienia przez naczelników tych urzędów – jako wierzycieli – z wnioskami o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Pisma o takim charakterze nie zostały skierowane do jednostek samorządu terytorialnego.

Dokumenty zamieszczone na Portalu i na stronach BIP Ministerstwa nie były źródłem informacji o zmianie zasad przekazywania tytułów wykonawczych i konieczności wystąpienia z wnioskiem o nadanie dostępu do Aplikacji eTW dla większości urzędów jst. Z 14 objętych kontrolą urzędów jst tylko trzy (21%) o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i uruchomieniu Aplikacji eTW dowiedziały się z Portalu. W konsekwencji zdecydowana większość (69,8%) wniosków wierzycieli o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wpłynęła do IAS w Szczecinie po 1 lipca 2021 r. [str. 33–34, 50–52, 69–70]

¹³ Dz. U. poz. 968. Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 20 lutego 2021 r. przez rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1856).

¹⁴ Dz. U. poz. 1315.

¹⁵ Dz. U. poz. 1310.

Problemy z nadawaniem uprawnień do Aplikacji eTW

Przyjmowanie wniosków wierzycieli o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie rozpoczęła 11 maja 2022 r. Proces przyjmowania wniosków został poprzedzony przeprowadzeniem rozpoznania potencjalnej skali wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW oraz analizą zasobów IAS niezbędnych do realizacji tego zadania. Podjęte działania nie zapewniły jednak zwiększenia liczby pracowników odpowiedzialnych za nadawanie uprawnień do Aplikacji eTW w odpowiednim czasie. Ponadto w trakcie nadawania uprawnień wystąpił m.in. problem dotyczący braku możliwości wprowadzenia administratora lokalnego działającego na rzecz dwóch lub więcej organów obsługujących. Problem ten został rozwiązany w sposób systemowy przez wykonawcę systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych dopiero w lutym 2022 r.

Opóźnienia we wdrożeniu Aplikacji eTW, liczne błędy w początkowym etapie jej funkcjonowania oraz przesyłanie wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW przez wierzycieli już po jej uruchomieniu, spowodowały, że na dzień 1 lipca 2021 r. dostęp do systemu posiadało jedynie 25% ogółu wierzycieli¹⁶. [str. 47–49]

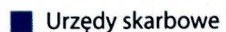
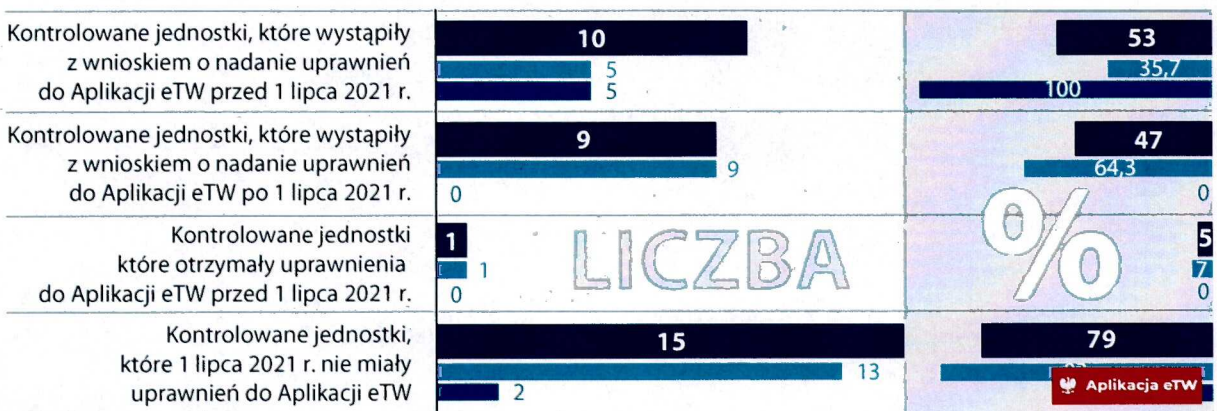
79% skontrolowanych jednostek bez dostępu do Aplikacji eTW na dzień 1 lipca 2021 r.

Spośród 19 objętych kontrolą jednostek (14 urzędów jst i pięć urzędów skarbowych) z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wystąpiło 10 kierowników skontrolowanych jednostek (wszyscy naczelnicy kontrolowanych US i pięciu kierowników objętych kontrolą urzędów jst).

Przed 1 lipca 2021 r. (tj. dniem uruchomienia Aplikacji eTW) dostęp do niej uzyskała tylko jedna z kontrolowanych jednostek. W dniu 1 lipca 2021 r. dostęp do Aplikacji eTW uzyskały kolejne dwa urzędy skarbowe. W dniu uruchomienia Aplikacji eTW aż 79% objętych kontrolą jednostek nie posiadało do niej dostępu. [str. 53–54, 69–70]

Infografika nr 2

Wnioski o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW – kontrolowane jednostki



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁶ Według słownika wierzycieli (stan na 20 sierpnia 2020 r.).

Na podstawie badania 100 wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW złożonych w okresie kumulacji napływu wniosków, tj. czerwiec–lipiec 2021 r. stwierdzono, że rozpatrzenie wniosku i nadanie dostępu do Aplikacji eTW przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie trwało średnio 13 dni. W przypadku 8% wniosków czas ten przekroczył 20 dni. Nadawanie dostępu do Aplikacji eTW przez IAS w Szczecinie dopiero od końca sierpnia 2021 r. odbywało się bezzwłocznie.

Bezzwłoczne nadawanie uprawnień do Aplikacji eTW dopiero od końca sierpnia 2021 r.

Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Szczecinie wynika, że na czas nadawania uprawnień dostępu do Aplikacji eTW wpływały przede wszystkim powolne działanie Panelu Administratora CKEA¹⁷ oraz znaczny wpływ wniosków w krótkim okresie (czerwiec–lipiec 2021 r.). [str. 51]

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej u.p.e.a. założono, że projektowane rozwiązania umożliwią wierzycielom odpowiednie wczesne uzyskanie dostępu do systemu. Jednak jeszcze 30 czerwca 2021 r., tj. na dzień przed planowanym uruchomieniem produkcyjnym Aplikacji eTW nie było przesądzone jej wdrożenie 1 lipca 2021 r., tj. terminie wskazanym w obwieszczeniu z 27 kwietnia 2021 r. W przygotowanym rozwiązaniu informatycznym występowały liczne błędy m.in. nie była możliwa implementacja kluczowej jego części, tj. *Komponentu AK* na środowisku produkcyjnym. Brak możliwości wdrożenia tej części aplikacji przeznaczonej dla organów egzekucyjnych oznaczał, że urzędy skarbowe były pozbawione możliwości przyjmowania TW przesyłanych za pośrednictwem Aplikacji eTW oraz nadawania tym tytułom klauzuli wykonalności. Komponent ten został wdrożony dopiero 15 lipca 2021 r. Oznacza to, że przez pierwsze dwa tygodnie od uruchomienia Aplikacji eTW została wstrzymana egzekucja dla nowych tytułów wykonawczych. Na początku lipca 2021 r. w systemie informatycznym występowały błędy określane mianem krytycznych dotyczące m.in. dublowania dokumentów.

Uruchomienie Aplikacji eTW nie zostało przygotowane i przeprowadzone prawidłowo

Problemy te znalazły odzwierciedlenie w spadku o 20% liczby wszczynanych postępowań w kontrolowanych urzędach skarbowych w II półroczu 2021 r. w stosunku do analogicznego okresu 2020 r. [str. 29–30, 57–58]

Na etapie zlecania opracowywania założeń systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych nie przewidywano przekazywania w nim elektronicznego zawiadomienia wierzyciela. Funkcjonalność tę uwzględniono w związku z wydaniem rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych. Zgodnie z § 3 ust. 2 tego rozporządzenia wierzyciel przekazuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a., organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie zawiadomienia za pośrednictwem systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą. W § 3 ust. 3 rozporządzenia doprecyzowano, że jeżeli

Wdrożenie funkcjonalności eZW w systemie dopiero w czerwcu 2022 r.

¹⁷ Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej.

nie jest możliwe przekazanie zawiadomienia ani za pośrednictwem Aplikacji eTW, ani na elektroniczną skrzynkę podawczą, przekazuje się je w postaci papierowej.

Funkcjonalność umożliwiającą przekazywanie elektronicznego zawiadomienia wierzyciela za pośrednictwem Aplikacji eTW została wdrożona 2 czerwca 2022 r. [str. 34–35]

Komunikat MF
wskazujący
na postępowanie
niezgodne
z obowiązującym
rozporządzeniem
Ministra

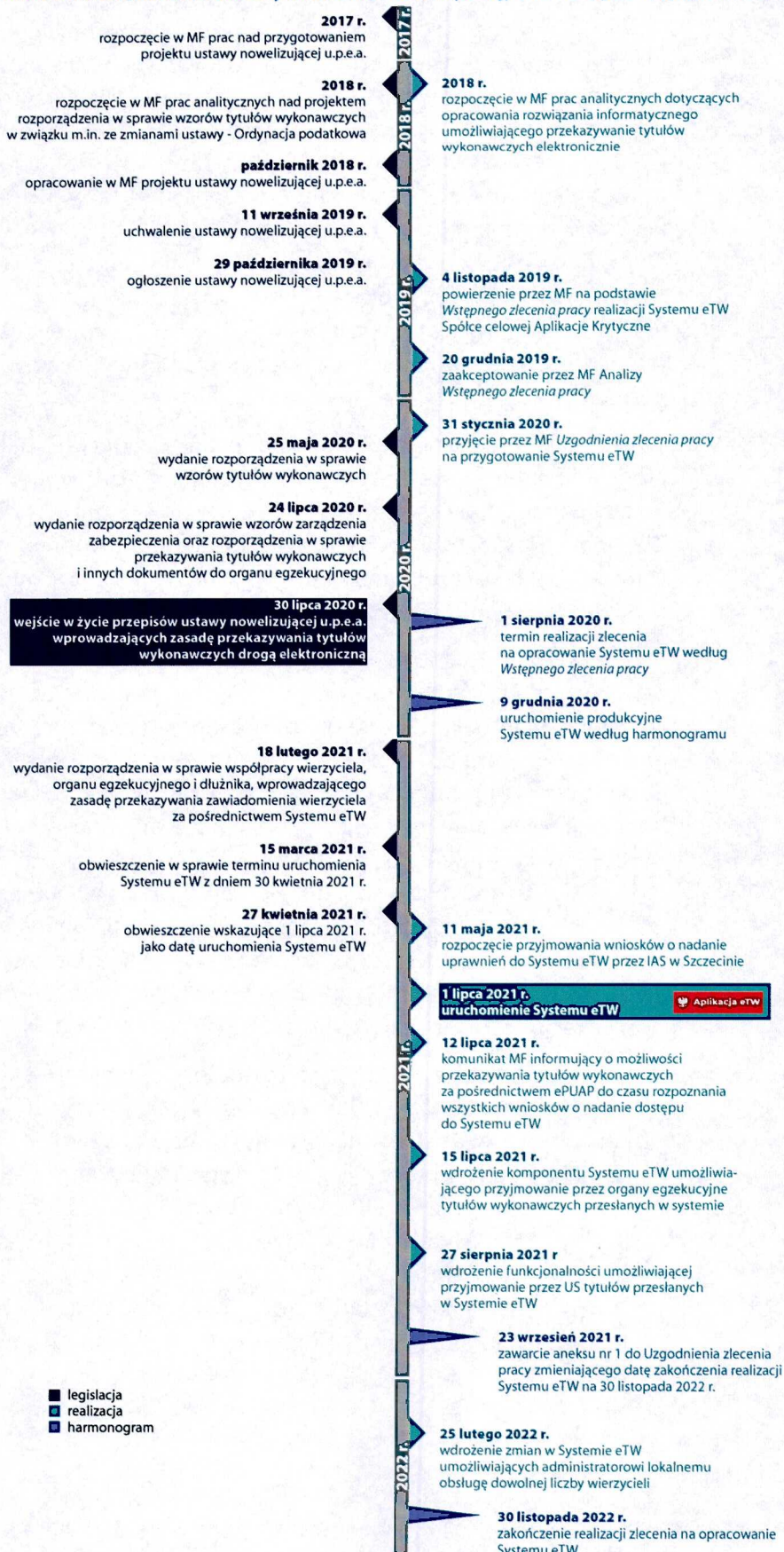
W wyniku problemów w dostosowywaniu systemów dziedzicznych wierzycieli do Systemu eTW, Ministerstwo Finansów wydało 3 czerwca 2022 r. komunikat, w którym poinformowało, że istnieje możliwość sporządzania i przekazywania dokumentu *Elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela* w Aplikacji eTW, jednocześnie podkreślono, że w okresie przejściowym, tj. do końca 2022 r. będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia na dotychczasowych zasadach.

NIK zauważyła, że możliwość przekazania zawiadomienia wierzyciela za pośrednictwem ePUAP w przypadku wystąpienia przyczyn technicznych wynikała wprost z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych. Należy podkreślić, że w instrukcji zawartej w komunikacie wskazano, iż w okresie przejściowym, do końca 2022 r., dokumenty te będzie można przysyłać na dotychczasowych zasadach, nie precyzując tych zasad. W szczególności nie wskazano, że w ww. rozporządzeniu możliwość przesłania zawiadomienia za pośrednictwem ePUAP została przewidziana tylko wówczas, gdy przekazanie zawiadomienia za pośrednictwem Systemu eTW nie jest możliwe z przyczyn technicznych. Natomiast przekazanie w postaci papierowej było możliwe tylko w sytuacji jeżeli nie jest możliwe przekazanie zawiadomienia za pośrednictwem Systemu eTW i przez ePUAP.

Wyniki kontroli wskazują, że kontrolowane jednostki zastosowały się do instrukcji wskazanych w komunikacie z 3 czerwca 2022 r. Zawiadomienia wierzyciela przez pracowników czterech objętych kontrolą urzędów jst (29%) przekazywane były w formie papierowej, także w sytuacji, w której Aplikacja eTW funkcjonowała prawidłowo, jak również istniała możliwość przekazania zawiadomienia za pośrednictwem ePUAP. Tylko w jednym z objętych kontrolą urzędów jst jedno zawiadomienie wierzyciela zostało po 3 czerwca 2022 r. przekazane w Aplikacji eTW. Wszystkie skontrolowane urzędy skarbowe przyjmowały elektroniczne zawiadomienia wierzyciela także w wersji papierowej bez weryfikacji, czy wierzyciel miał możliwość przekazania tych dokumentów poprzez system lub elektroniczną skrzynkę podawczą. [str. 31–32, 34–36, 61–63, 79–80]

Infografika nr 3

Proces przygotowania i wdrożenia elektronicznych dokumentów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji



NIK zwraca uwagę na konieczność wykorzystywania profilu zaufanego przez pracowników w celu uwierzytelnienia w Aplikacji eTW

Dostęp do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej wymagał zalogowania się za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej (login.gov.pl) przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego. Jedynie w przypadku wierzycieli, którzy zintegrowali swoje systemy dziedziczne z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW), poprzez bramkę API, w trakcie korzystania z Aplikacji eTW nie występowała konieczność korzystania z tego profilu. W 13 z 14 objętych kontrolą urzędach jst stwierdzono logowanie pracowników do Aplikacji eTW z wykorzystaniem profilu zaufanego. Ponadto w lipcu 2021 r. z dostępu do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego korzystali pracownicy objętych kontrolą urzędów skarbowych w celu przesyłania tytułów wykonawczych w okresie, w którym nie wdrożono części aplikacji przeznaczonej dla organów egzekucyjnych.

Wierzyciele zgłaszali wątpliwości odnośnie wykorzystania profilu zaufanego w celu uwierzytelnienia wierzyciela w Aplikacji eTW. Zwracano uwagę, że rozwiązanie to ma cechy usługi publicznej charakterystycznej dla relacji obywatel-urząd oraz podkreślano brak podstawy prawnej, w oparciu o którą pracodawca mógłby zobowiązać pracowników windykujących w imieniu wierzyciela do założenia i wykorzystywania profilu zaufanego.

Zastrzeżenia dotyczące wymogu wykorzystywania profilu zaufanego do celów służbowych zgłaszane były także przez pracowników różnych instytucji sektora publicznego m.in. pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej i urzędów skarbowych¹⁸. Pracownicy inspekcji sanitarnej kierowali w tej sprawie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące funkcjonowania SEPIS pod kątem bezpieczeństwa ich danych osobowych. W skargach wyrażali obawy o bezpieczeństwo swoich danych osobowych, gdyż posługiwanie się profilem zaufanym w celach służbowych wiąże się m.in. z ujawnieniem nr PESEL. Ponadto wskazywali, że nie ma przepisu, na podstawie którego pracodawca może żądać założenia profilu zaufanego przez pracownika i wykorzystywania go w celach służbowych.

W związku z tymi skargami Rzecznik Praw Obywatelskich skierował pismo do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił m.in. uwagę na sposób autoryzacji podczas logowania do profilu zaufanego, który polega albo na odebraniu smsów z hasłem, wysłanych na prywatny telefon, albo w przypadku powiązania profilu z bankiem – na weryfikacji zgodnej z polityką banku, tj. podanie smsa albo przesłanie hasła, np. kodu jednorazowego. Taki sposób autoryzacji, powiązany ze sferą prywatną pracownika, powoduje, że dane osobowe przetwarzane w ramach systemu nie są wystarczająco chronione. [str. 36–40, 72–73]

¹⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/pracownicy-sanepidu-musza-miec-profil-zaufany-do-celow-sluzbowych-interwencja-rpo-u-puodo>
https://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24438

Struktura organizacyjna objętych kontrolą urzędów skarbowych i urzędów jst umożliwiała przygotowywanie, podpisywanie i wysyłanie dokumentów w postaci elektronicznej, a urzędów skarbowych dodatkowo obsługę wpływających elektronicznych tytułów wykonawczych.

Właściwe przygotowanie organizacyjne skontrolowanych jednostek do przygotowania i obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych

Wewnętrzne regulacje związane z przygotowaniem i przekazywaniem tytułów wykonawczych, a w przypadku urzędów skarbowych także z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych obowiązywały w 80% objętych kontrolą urzędów skarbowych oraz 43% skontrolowanych urzędów jst.

W jednym z urzędów skarbowych dostosowanie wewnętrznych regulacji określających zasady organizacji i funkcjonowania służby egzekucyjnej w związku ze zmianą u.p.e.a. nastąpiło z opóźnieniem, tj. po ośmiu miesiącach od uruchomienia Aplikacji eTW. Natomiast w dwóch urzędach jst (14%) wewnętrzne procedury nie zostały dostosowane do zmian u.p.e.a. i wprowadzenia elektronicznych dokumentów. [str. 54–55, 75]

Zapewnienie przygotowania pracowników do realizacji zadań w nowym systemie

W dniach 1 lipca 2021 r. oraz 13–16 lipca 2021 r. Ministerstwo Finansów zorganizowało dwa szkolenia dla pracowników komórek wierzycielskich i egzekucyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie obsługi Aplikacji eTW. W szkoleniach tych uczestniczyli pracownicy wszystkich objętych kontrolą urzędów skarbowych.

Objęte kontrolą urzędy jst (78%) w celu przygotowania pracowników do przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie korzystały ze szkoleń zewnętrznych. Koszty uczestnictwa w szkoleniach poniesione przez kontrolowane podmioty wyniosły od 350 zł do 2496 zł.

Obowiązki i uprawnienia dotyczące przygotowywania i obsługi tytułów wykonawczych zostały prawidłowo powierzone pracownikom skontrolowanych urzędów skarbowych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono natomiast w 35% objętych kontrolą urzędów jst. [str. 34, 58, 74]

W objętych kontrolą jednostkach zapewniono niezbędny sprzęt komputerowy i oprogramowanie do przygotowywania, wysyłania i obsługi dokumentów w postaci elektronicznej.

Wystarczające wyposażenie w niezbędny sprzęt i oprogramowanie

Zainstalowane oprogramowanie i sprzęt w każdej jednostce umożliwiał pracę w Aplikacji eTW i generowanie tytułów wykonawczych we właściwym formacie oraz weryfikację podpisu elektronicznego, zgodnie z wymogami określonymi w § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego. [str. 49, 57, 73]

Żadna z kontrolowanych jednostek nie miała możliwości testowania systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych przed jego uruchomieniem. Możliwość testowania nowych rozwiązań przez przyszłych użytkowników nie została zapewniona, mimo że w dokumentacji dotyczącej zlecenia realizacji systemu podkreślono, że należy uwzględnić okres udostępnienia wypracowanych rozwiązań wszystkim zewnętrznym ich użytkownikom przed ich wdrożeniem, niezbędny do dostosowania systemów informatycznych użytkowników do nowego rozwiązania. [str. 58, 76]

Brak możliwości testowania Aplikacji eTW przed uruchomieniem

Prawidłowe prowadzenie postępowań w US

Prowadzone w urzędach skarbowych postępowania egzekucyjne z wykorzystaniem elektronicznych tytułów wykonawczych przebiegały zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi procedurami. Dokumentacja spraw była rzetelnie weryfikowana oraz kompletna. Również wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych, jeżeli skontrolowane US występowały w charakterze wierzyciela odbywało się w sposób prawidłowy.

Nieprawidłowość dotyczącą wszczynania postępowań egzekucyjnych ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty wpływu tytułu wykonawczego stwierdzono w jednym z urzędów skarbowych. [str. 61, 64]

Prawidłowe przygotowanie TW w większości urzędów jst

Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych w większości skontrolowanych urzędów jst odbywało się prawidłowo. Tytuły wykonawcze były kompletne i zawierały wymagane informacje. Nieprawidłowości dotyczące przekazywania tytułów wykonawczych po 1 lipca 2021 r. w formie papierowej stwierdzono w 21% jednostek.

W dwóch jednostkach (14%) stwierdzono przypadki wystawiania lub podpisywania tytułów wykonawczych przez osoby nieuprawnione. [str. 76–78]

Problemy w początkowym okresie funkcjonowania Aplikacji eTW wpłynęły na znaczne zmniejszenie liczby TW w II półroczu 2021 r.

Po uruchomieniu Aplikacji eTW na skutek problemów występujących w początkowym okresie jej funkcjonowania i opóźnień w nadawaniu dostępu do aplikacji znacznie zmniejszyła się liczba tytułów wykonawczych przesyłanych przez wierzycieli do organów egzekucyjnych, a także w konsekwencji liczba wszczynanych postępowań. W drugim półroczu 2021 r. w skali kraju liczba tytułów wpływających do urzędów skarbowych w stosunku do analogicznego okresu 2020 r. zmniejszyła się o 25%.

Liczba przesyłanych przez pracowników objętych kontrolą urzędów jst tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych zmniejszyła się w II półroczu 2021 r. aż o 40% w porównaniu z II półroczem 2020 r. Zdecydowanie też zmniejszyła się we wskazanych wyżej okresach liczba wszczynanych postępowań w kontrolowanych urzędach skarbowych (o 20%). [str. 42, 58–60, 77–78, 81]

Nieuzasadnione opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych

We wszystkich objętych kontrolą urzędach jst zidentyfikowano nieuzasadnione znaczne opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych po doręczeniu upomnienia. W 11 urzędach maksymalny czas w jakim wystawiano tytuły przekraczał pół roku, a w siedmiu był dłuższy niż rok i wynosił nawet 1479 dni.

Po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych, w ośmiu urzędach (57%) zwiększył się, i tak już długi, średni czas jaki upływał od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego. W pozostałych sześciu jednostkach czas ten zmniejszył się, ale tylko w jednej spadł poniżej 60 dni. [str. 83–84]

Skrócenie średniej liczby dni od wystawienia TW do daty wpływu tytułu do organu egzekucyjnego w 60% skontrolowanych US

Wyniki przeprowadzonego w każdej z objętych kontrolą jednostek badania na wybranej losowo próbie dokumentacji dotyczącej 50 tytułów wykonawczych z okresu 2019-2021 (30 czerwca) oraz 50 tytułów z okresu 1 lipca 2021 r. – 30 czerwca 2022 r. wskazują, że po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych w trzech urzędach skarbowych

średnia liczba dni od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego zmniejszyła się. Jednak tylko w dwóch US czas ten skrócił się poniżej jednego dnia. W przypadku wszystkich urzędów skarbowych skróceniu uległ czas jaki upływał od wpływu TW do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji oraz czas jaki upływał od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności.

Po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych w przypadku ośmiu urzędów jst (62%)¹⁹ skróceniu uległ czas jaki upływał od wystawienia tytułu wykonawczego do daty wpływu tytułu do organu egzekucyjnego.

Po uruchomieniu Aplikacji eTW zasadą powinno być, z uwagi na wyeliminowanie usług pocztowych, że tytuł wykonawczy powinien wpływać do US w dniu wystawienia. Taką sytuację zidentyfikowano jednak nie we wszystkich skontrolowanych urzędach jst, a w ośmiu jednostkach (62%). Powyższe dane mogą świadczyć o tym, że wierzyciele nie przesyłają tytułów bezpośrednio po ich wystawieniu lub że problemy i opóźnienia we wdrożeniu systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych sprawiły, że nie obserwujemy jeszcze w pełni efektów wprowadzenia tego rozwiązania we wszystkich jednostkach.

Badanie pokazało, że skróceniu uległ czas od dnia wystawienia tytułu wykonawczego do dnia wyegzekwowania należności. Trudno jednak przesądzić czy wpływ na to miało wprowadzenie Aplikacji eTW czy zmniejszenie liczby tytułów w II półroczu 2021 r. W drugim półroczu 2021 r. w skali kraju liczba tytułów wpływających do urzędów skarbowych w stosunku do analogicznego okresu 2020 r. zmniejszyła się o 25%. W objętych kontrolą urzędach skarbowych spadek ten wyniósł 20%.

Należy także uwzględnić, że objęte badaniem tytuły wykonawcze przed 1 lipca 2021 r. pochodziły z okresu dwóch i pół roku, a po 1 lipca 2021 r. obejmowały okres tylko jednego roku, a także że liczba tytułów w próbie badawczej dla okresu po 1 lipca 2021 r. dla których nie wyegzekwowano należności była zdecydowanie większa. [str. 64–66, 81–85]

Wprowadzenie obowiązku przekazywania tytułów wykonawczych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego niesie ze sobą szereg oczywistych korzyści m.in.: ograniczenie kosztów opłat pocztowych, skrócenie czasu dostarczenia tytułu wykonawczego do US. Ocenę funkcjonowania ustawy nowelizującej u.p.e.a w oparciu m.in. o powyższe wskaźniki założono w ocenie skutków regulacji.

W Ministerstwie nie zadbano o zebranie danych dotyczących czasu wszczęcia postępowania egzekucyjnego przed wejściem w życie ustawy nowelizującej u.p.e.a. i nie dysponowano informacjami umożliwiającymi stwierdzenie o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego

Wpływ TW do US w dniu wystawienia po wdrożeniu Aplikacji eTW tylko w 38% skontrolowanych urzędów jst

Brak danych pozwalających w pełni określić efekty wdrożenia Aplikacji eTW

¹⁹ W jednej jednostce nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego.

i obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem Aplikacji eTW oraz czy w związku z uruchomieniem tej aplikacji zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych.

Do 18 sierpnia 2022 r. nie przeprowadzona została ocena funkcjonowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (OSR *ex-post*) po upływie roku jej obowiązywania, pomimo że ustawa ta weszła w życie 30 lipca 2020 r. [str. 40–42]

Skrócenie czasu przekazywania TW przez wierzycieli organom egzekucyjnym główną zaletą Aplikacji eTW w opinii kierowników US

Naczelnicy US jako zalety wprowadzenia systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych wskazywali głównie na skrócenie czasu przekazywania tytułu wykonawczego przez wierzycieli organom egzekucyjnym, eliminację konieczności ręcznego przenoszenia danych z papierowych tytułów do systemów wykorzystywanych w urzędach skarbowych co przełożyło się również na skrócenie czasu rejestracji tytułów w systemach oraz wyeliminowanie możliwości popełnienia błędu mogącego zaistnieć podczas rejestracji ręcznej.

Wyniki kontroli wskazują, że po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych średni czas od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego uległ skróceniu, jednak nie we wszystkich skontrolowanych US (60%).

Wśród rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do usprawnienia i uproszczenia postępowania egzekucyjnego, naczelnicy US wymienili m.in.: opracowanie narzędzia informatycznego umożliwiającego automatyczne przenoszenie do systemu EGAPOLTAX danych przekazywanych urzędowi skarbowemu przez komorników sądowych w warunkach zbiegu egzekucji oraz ograniczenie liczby aplikacji/systemów wykorzystywanych na potrzeby prowadzonych postępowań egzekucyjnych. [str. 66–68]

Ograniczenie kosztów usług pocztowych oraz automatyczna weryfikacja kompletności wypełnienia pól główną zaletą Aplikacji eTW w opinii wierzycieli

Kierownicy skontrolowanych urzędów jst podkreślali, że uruchomienie Aplikacji eTW przyspieszyło przekazywanie tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych, wpłynęło na skrócenie czasu przygotowania tytułów oraz zmniejszyło koszty usług pocztowych.

Wyniki kontroli wskazują, że po uruchomieniu Aplikacji eTW skrócenie średniego czasu od wystawienia tytułu wykonawczego do jego wpływu do organu egzekucyjnego wystąpiło nie we wszystkich jednostkach (62%).

Zaletą Aplikacji eTW – w opinii kierowników jednostek – było także automatyczne weryfikowanie kompletności pól wymagających uzupełnienia w tytule wykonawczym, co zdaniem użytkowników minimalizowało ryzyko wystąpienia błędów.

Wierzyciele korzystający z systemów dziedzicznych zintegrowanych poprzez klucz dostępu z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) podkreślali, że zaletą tego rozwiązania jest możliwość automatycznego pobierania danych z wewnętrznych systemów finansowo-księgowych jednostek i automatycznego przenoszenia ich do wystawianych elektronicznych tytułów wykonawczych. Rozwią-

zanie to – w ich opinii – nie tylko usprawnia przebieg postępowania egzekucyjnego, ale też eliminuje błędy i oczywiste omyłki występujące przy odręcznym przenoszeniu danych.

Wśród najważniejszych wad i braków Aplikacji eTW najczęściej wymieniano brak: funkcjonalności umożliwiającej wycofanie tytułu wykonawczego przekazanego do organu egzekucyjnego, możliwości sprawdzenia zgodności danych z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatkowej oraz informacji o przekazaniu tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego. Zwracano także uwagę na częste zmiany słownika wierzycieli mogące spowalniać egzekucję oraz obowiązek logowania profilem zaufanym pracownika. [str. 86–88]

Brak funkcjonalności umożliwiającej wycofanie tytułu wykonawczego główną wadą Systemu eTW w opinii wierzycieli

Minister Finansów prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a., w szczególności tematyka ta znalazła odzwierciedlenie w planach kontroli jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Wyniki przeprowadzonych kontroli zostały rzetelnie udokumentowane oraz podjęto właściwe działania mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Prawidłowy nadzór i kontrola Ministra nad przestrzeganiem w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a.

Na podstawie informacji uzyskanych z pięciu IAS (w Białymstoku, Kielcach, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu) ustalono, że dyrektorzy tych Izb sprawowali nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych w obszarze przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a., m.in. poprzez: przeprowadzenie kontroli w podległych organach, przekazywanie zaleceń oraz interpretacji i wytycznych dotyczących stosowania przepisów prawa i wykorzystywanie specjalistycznego oprogramowania informatycznego (opartego m.in. na arkuszach hurtowni danych WHTAX). [str. 44–47]

4. WNIOSKI

Wnioski *de lege ferenda*

Kontrola wykazała, że pracownicy skontrolowanych urzędów jst wystawiali ze znaczną zwłoką tytuły wykonawcze po przesłaniu zobowiązaniu upomnienia i nieuregulowaniu przez niego należności. Wyniki kontroli wskazują ponadto na uzasadnione wątpliwości dotyczące zobowiązania pracowników skontrolowanych jednostek do wykorzystywania profilu zaufanego w celach służbowych, tj. do logowania w Aplikacji eTW. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu:

- | | |
|---------------------|---|
| Minister Finansów | 1) określeniu terminu, w którym wierzyciel będzie zobowiązany do wystawienia tytułu wykonawczego i wysłania go do organu egzekucyjnego ²⁰ ; |
| Minister Cyfryzacji | 2) uregulowanie zasad wykorzystywania przez pracowników urzędów administracji publicznej profilu zaufanego w trakcie realizacji zadań służbowych m.in. w celu uwierzytelniania w systemach teleinformatycznych lub stworzenie możliwości uwierzytelniania w tych systemach bez konieczności wykorzystywania profilu zaufanego, który ma charakter prywatny i jego założenie opiera się na zasadzie dobrowolności. |

Prezydenci miast,
burmistrzowie, wójtowie,
starostowie

Ponadto NIK wnosi o podjęcie przez prezydentów miast, burmistrzów, wójtów i starostów działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących opieszałości w wystawianiu tytułów wykonawczych.

²⁰ Długie terminy wystawienia tytułu wykonawczego, przekraczające nawet rok od doręczenia upomnienia, zostały stwierdzone także w wyniku kontroli P/22/060 *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego*.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ministerstwo Finansów

Wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych i uruchomienie systemu teleinformatycznego do ich przesyłania nie zostało przygotowane i przeprowadzone prawidłowo. Działania Ministerstwa nie zapewniły uruchomienia systemu do 30 lipca 2020 r., tj. w terminie wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, wprowadzających zasadę przekazywania tytułów wykonawczych drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego.

Aplikacja eTW została uruchomiona dopiero 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej u.p.e.a. Wpływ na przesunięcie terminu opracowania i wdrożenia systemu teleinformatycznego do przesyłania eTW miały przede wszystkim opóźnienia w przygotowaniu aktów wykonawczych – rozporządzeń określających wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia, za opracowanie których odpowiadało Ministerstwo Finansów.

Wdrożenie Aplikacji eTW oraz pozostałych komponentów systemu nie zostało przygotowane właściwie i z odpowiednim wyprzedzeniem, o czym świadczą występujące na początku lipca 2021 r. błędy krytyczne powodujące utrudnienia w prowadzeniu działań egzekucyjnych.

W Ministerstwie nie dysponowano danymi pozwalającymi w pełni określić efekty wdrożenia systemu do przesyłania tytułów wykonawczych elektronicznie, w szczególności umożliwiających stwierdzenie o ile skrócił się czas obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem Aplikacji eTW oraz czy w związku z uruchomieniem tej aplikacji zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych. Do 18 sierpnia 2022 r. nie została przeprowadzona ocena funkcjonowania ustawy nowelizującej po upływie roku jej obowiązywania.

5.1.1. Wprowadzenie zasady elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych i wybór rozwiązania informatycznego do ich przesyłania

W 2017 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace legislacyjne związane z przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta, uchwalona 11 września 2019 r., zmieniła od 30 lipca 2020 r. m.in. art. 26 § 1c u.p.e.a., wprowadzając zasadę elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych organowi egzekucyjnemu, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Do 30 lipca 2020 r. wierzyciele także mieli możliwość sporządzania tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej i przesyłania go w tej postaci. Jednak, co podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 11 września 2019 r., znacząca część wierzycieli nie korzystała z tej możliwości i przysyłała tytuły wykonawcze w postaci papierowej. Generowało to niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela jak i organu egzekucyjnego. Dodatkowo

Rozpoczęcie prac nad nowelizacją u.p.e.a. w 2017 r.

wymagało angażowania pracowników organów egzekucyjnych w czynności techniczne dotyczące rejestracji w systemie teleinformatycznym organu danych z tytułów wykonawczych. W uzasadnieniu ww. ustawy podkreślono, że utrzymywanie takiego rozwiązania w dobie elektronizacji jest niecelowe i nieefektywne.

W październiku 2018 r. w MF opracowano projekt ustawy nowelizującej wraz z oceną skutków regulacji, w której określono m.in. planowane narzędzia interwencji, oczekiwane efekty oraz wpływ proponowanych zmian na sektor finansów publicznych. Projektowana regulacja przewidywała m.in. uproszczenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego w zakresie wszczęcia postępowania egzekucyjnego poprzez elektroniczne doręczanie organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego i zapewnienie automatycznej rejestracji tego tytułu w systemie obsługującym organ egzekucyjny, w sposób eliminujący spory o właściwość miejscową organów egzekucyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej u.p.e.a. założono, że projektowane rozwiązania umożliwią wierzycielom odpowiednio wcześnie uzyskanie dostępu do systemu.

Ustawa nowelizująca została ogłoszona 29 października 2019 r., natomiast regulacje dotyczące przekazywania TW do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną (art. 1 pkt 10 tej ustawy) weszły w życie po upływie dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 30 lipca 2020 r.

Prace analityczne dotyczące opracowania rozwiązania umożliwiającego przekazywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej naczelnikom urzędów skarbowych zapoczątkowano w 2018 r. Rozważano wykorzystanie w tym celu m.in. ePUAP oraz Platformy Usług Elektronicznych. Rozwiązania te miały jednak ograniczenia dotyczące m.in. braku możliwości generowania tytułu wykonawczego czy ograniczeń w zakładaniu skrzynki na ePUAP przez niektórych wierzycieli. W związku z powyższym w toku dalszych prac w Ministerstwie zdecydowano się na rozwiązanie polegające na przekazywaniu tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego za pomocą przeznaczonego do tego systemu teleinformatycznego.

5.1.2. Zlecenie opracowania systemu teleinformatycznego

Prawidłowe zlecenie opracowania systemu do obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych

Opracowanie systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych Ministerstwo zleciło spółce celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (dalej również Spółka). Zlecenia tego dokonano na podstawie przepisów ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne. Zgodnie z art. 1 i 2 tej ustawy, projekty informatyczne mające na celu zapewnienie ministrowi właściwemu do spraw budżetu i finansów publicznych oraz innym organom KAS systemów i rozwiązań teleinformatycznych, wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego oraz wyższą efektywność poboru podatków, niepodatkowych należności budżetowych oraz opłat w oparciu o dane uzyskiwane z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz organów KAS, systemów teleinformatycznych służących do obsługi budżetu państwa, jak również obsługę procesów pomocniczych dla realizacji

tych zadań, powierza się spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w tym celu przez Skarb Państwa. Rozwiązanie obsługujące elektroniczny tytuł wykonawczy, poprzez elektronizację tego procesu oraz zbudowanie mechanizmów automatycznej obsługi z systemami wspierającymi proces egzekucyjny w KAS, wpisywało się w przedmiot działania Spółki jako budowa rozwiązań wspierających wyższą efektywność poboru różnego rodzaju danin.

Zlecenie spółce celowej budowy systemu do przesyłania tytułów wykonawczych elektronicznie umożliwiło budowę systemu w pełni spełniającego wymogi KAS, mimo zmieniających się w trakcie projektu wzorów dokumentów, co w przypadku realizacji zamówienia przez podmiot wybrany w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ byłoby trudne do zrealizowania.

Powierzenie Spółce realizacji rozwiązania informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym nastąpiło na podstawie *Wstępnego zlecenia pracy* z 4 listopada 2019 r.²² Dokument ten został poddany analizie, która przybrała formę dokumentu *Analiza wstępnego zlecenia pracy*. Została ona zaakceptowana przez Ministerstwo 20 grudnia 2019 r., a 31 stycznia 2020 r. przyjęto *Uzgodnienie zlecenia pracy* na:

1. Przygotowanie analizy dla wdrożenia elektronicznego tytułu wykonawczego (eTW) oraz załączonej dodatkowej informacji.
2. Przygotowanie rozwiązania informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym, w szczególności dostosowanie schematu TW, udostępnienie narzędzia do generowania i przesyłania eTW do organu egzekucyjnego i jego weryfikacji.
3. Przygotowanie analizy biznesowej dla obsługi elektronicznego tytułu wykonawczego w organie egzekucyjnym.
4. Przygotowanie narzędzia (rozwiązania) informatycznego zapewniającego obsługę elektronicznego tytułu wykonawczego w systemie informatycznym organu egzekucyjnego.

Uzgodnienie zlecenia pracy obejmowało uruchomienie systemu oraz jego dostarczenie MF wraz z kodami źródłowymi i właściwą dokumentacją wskazaną w załączniku do *Analizy wstępnego zlecenia pracy*, a także zapewnienie gwarancji i rękojmi na okres 12 miesięcy od momentu podpisania właściwego protokołu odbioru jakościowego. W *Uzgodnieniu zlecenia pracy* zapisano, że realizacja projektu nastąpi zgodnie ze *Wstępnym zleceniem pracy* z 4 listopada 2019 r. i na warunkach określonych w *Analizie wstępnego zlecenia pracy* z 20 grudnia 2019 r., które to dokumenty stanowiły załączniki do *Uzgodnienia Zlecenia pracy*. Łączna kwota realizacji zlecenia została oszacowana w wysokości 1 153 875 zł.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

²² Nr zlecenia DZT4.0722.37.2019.

5.1.3. Realizacja systemu teleinformatycznego do przesyłania eTW

Sposób realizacji zlecenia na opracowanie systemu teleinformatycznego do przesyłania eTW podobnie jak innych projektów zleczanych przez Ministerstwo na podstawie ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działań administracji rządowej budżet i finanse publiczne, określony został w umowie z 15 września 2016 r. o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.²³

Zgodnie z § 6 ust. 6 ww. umowy nadzór merytoryczny nad realizacją projektów sprawował Komitet Sterujący, w którego skład wchodził: jako przewodniczący – dyrektor Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami²⁴, jako członkowie – przedstawiciele Centrum Informatyki Resortu Finansów, dyrektorzy departamentów Ministerstwa właściwi merytorycznie w zakresie zleceń spółki, przedstawiciele Zarządu Spółki. Właścicielem biznesowym projektu dotyczącego opracowania systemu teleinformatycznego był DPP. Nadzór nad realizacją zlecenia ze strony DPP sprawowany był głównie poprzez:

- udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego;
- cykliczne spotkania z wykonawcą, na których omawiane były bieżące postępy prac, planowane działania, uzgodnienia dotyczące budowy kolejnych funkcjonalności;
- organizowanie doraźnych warsztatów, na których omawiane były wątpliwości pojawiające się w toku prac nad budowanymi funkcjonalnościami;
- udzielanie odpowiedzi na zgłoszenia wykonawcy w aplikacji JIRA MF²⁵, co do przyjęcia pożądanых rozwiązań;
- cykliczną (tygodniową i miesięczną) aktualizację postępów prac w ramach Projektu REALIT'y²⁶ w aplikacji EPM, służącej do zarządzania portfelem programów i projektów w MF.

Realizacja systemu
według wstępnego
zlecenia pracy
do 1 sierpnia 2020 r.

Według zapisów *Wstępnego zlecenia pracy* z 4 listopada 2019 r. realizacja całego zadania miała nastąpić do 1 sierpnia 2020 r. Dokument ten nie zawierał jednak szczegółowego harmonogramu prac. Podkreślono w nim, że *należy uwzględnić okres udostępnienia wypracowanych rozwiązań wszystkim zewnętrznym ich użytkownikom np. wierzycielom spoza KAS przed ich wdrożeniem, niezbędny do dostosowania systemów informatycznych użytkowników do nowego rozwiązania.*

²³ Umowa nr AP12.0710.1.2016, zmieniona aneksami: nr 1 z 27 kwietnia 2018 r., nr 2 z 14 września 2018 r. nr 3 z 28 czerwca 2019 r. oraz nr 4 z 18 listopada 2019 r.

²⁴ Departamentu nadzorującego Spółkę. Wcześniej Departament Zarządzania Informatyzacją oraz Departament Informatyzacji.

²⁵ Oprogramowanie służące m.in. do zarządzania projektami.

²⁶ Projekt *Reforma Egzekucji Administracyjnej Legislacja Informatyzacja Transformacja*.

W wykazie ustaleń po spotkaniu, które odbyło się w Ministerstwie 29 listopada 2019 r. przekazany pocztą elektroniczną przez przedstawiciela Spółki do pracowników MF wskazano, że jako termin ustawowy wdrożenia rozwiązania należy przyjąć 1 sierpnia 2020 r.²⁷

Harmonogram realizacji rozwiązania informatycznego stanowił załącznik nr 1 do *Analizy wstępnego zlecenia pracy*. Zgodnie z tym dokumentem uruchomienie produkcyjne powinno nastąpić do 9 grudnia 2020 r., a zakończenie realizacji zlecenia do 12 maja 2021 r. (etap dokumentacji).

Uruchomienie produkcyjne systemu według harmonogramu do 9 grudnia 2020 r.

Przedstawiciel Spółki 2 października 2020 r. przekazał Naczelnikowi Wydziału Orzecznictwa w Sprawach Egzekucji DPP wiadomość e-mail, która w załączniku zawierała plik *Harmonogram ramowy 20200930*. Zgodnie z tym harmonogramem uruchomienie produkcyjne powinno nastąpić do 26 lutego 2021 r., a całościowe zakończenie realizacji zlecenia do 30 marca 2021 r. (etap dokumentacji). Wiadomość ta wynikała z ustaleń poczynionych na spotkaniu w dniu 28 września 2020 r. przedstawicieli Ministerstwa z pracownikami Spółki. Z komunikacji elektronicznej po tym spotkaniu wynika, że przedstawicielom Ministerstwa zależało na przedstawieniu realnych terminów dostarczenia gotowego rozwiązania z ewentualnymi terminami dostarczenia części składowych²⁸.

Termin realizacji zadania wskazany we *Wstępnym zleceniu pracy* został zmieniony aneksem nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy* nr DZI2.0722.70.2021 (d.DZT4.0722.37.2019). Aneks został podpisany elektronicznie 22 września 2021 r. przez przedstawiciela Spółki oraz 23 września przez przedstawiciela MF.

Zawarcie aneksu zmieniającego termin realizacji systemu po przekroczeniu terminu wynikającego ze zlecenia

Aneks ten został podpisany dopiero we wrześniu 2021 r., pomimo że określony w harmonogramie stanowiącym załącznik nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy* z 31 stycznia 2020 r. termin zakończenia realizacji ostatniego zadania upłynął 12 maja 2021 r., a termin uruchomienia produkcyjnego – 9 grudnia 2020 r. Aneks nie został więc podpisany w czasie kiedy zmateriałizowały się ryzyka związane ze zmianą terminów realizacji projektu.

Zgodnie z § 1 tego aneksu strony dokonały zmiany daty realizacji zlecenia elektroniczne Tytuły Wykonawcze (eTW) z 12 maja 2021 r. na 30 listopada 2022 r.²⁹ Dokonano także zmian w podziale na etapy i terminy realizacji poszczególnych zakresów prac. Zgodnie z harmonogramem zakończenie etapu I w skład którego wchodziło uruchomienie produkcyjne powinno nastąpić do 26 sierpnia 2021 r.

Kluczową kwestią w procesie opracowania Aplikacji eTW było wypracowanie ostatecznych wzorów tytułów wykonawczych oraz wzorów zarządzenia zabezpieczenia.

²⁷ Mail z 29 listopada 2019 r. temat: RE: eTW – spotkanie w MF, zbór ustaleń pkt 23.

²⁸ Komunikacja e-mail: 25.09.2020 RE eTW, 1.10.2020 RE notatka ze spotkania w dniu 28.09.2020, 2.10.2020 RE notatka ze spotkania w dniu 28.09.2020.

²⁹ Do 30 listopada 2022 r. ma zakończyć się realizacja wszystkich etapów, opracowanie dokumentacja i zamknięcie projektu.

Przeciągające się prace nad rozporządzeniami określającymi wzór TW

Prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej rozpoczęto w 2018 r. Początkowo miały one na celu jedynie dostosowanie wzoru tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych do art. 56b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰, zmian wprowadzonych art. 64 pkt 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw³¹ oraz art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw³².

Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej 30 lipca 2018 r., a następnie 31 lipca 2019 r. został przekazany do opinii wybranym departamentom Ministerstwa Finansów i dyrektorom izb administracji skarbowej. W dniu 11 października 2019 r. projekt ten skierowano do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw i wprowadzeniem rozwiązań prawnych mających na celu elektroniczne przekazywanie tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych za pomocą przeznaczonego do tego systemu teleinformatycznego, wystąpiła konieczność zmiany wzorów tytułów wykonawczych oraz określenia wzoru kolejnego tytułu wykonawczego. W konsekwencji w Ministerstwie przystąpiono do opracowywania kolejnego projektu rozporządzenia w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej. W związku z tym 8 października 2019 r. wystąpiono do Departamentu Prawnego o wpis do Wykazu prac legislacyjnych Ministra Finansów tego projektu rozporządzenia. Następnie w toku uzgodnień międzyresortowych, w związku z pismem Rządowego Centrum Legislacji, oraz w związku z tym, że każdorazowa zmiana wzoru tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych pociąga za sobą konieczność ponoszenia przez wierzycieli kosztów dostosowania systemów informatycznych, połączono te procesy legislacyjne i opracowano nowy projekt rozporządzenia w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej.

W ww. projekcie rozporządzenia zostały więc także uwzględnione zmiany wynikające z ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw³³, która również zawierała rozwiązania prawne powodujące konieczność zmiany wzoru tytułu wykonawczego. Zmiany wprowadzone tą ustawą

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 170.

³² Dz. U. poz. 1588, ze zm.

³³ Dz. U. poz. 1553, ze zm.

przewidujące możliwość opatrywania tytułu wykonawczego zaawansowaną lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 26e u.p.e.a.) weszły w życie 3 września 2019 r.

Projekt rozporządzenia w sprawie wzoru zarządzenia zabezpieczenia uwzględniający ustawowe zmiany w zakresie sposobu sporządzania pism w postaci elektronicznej przez wierzyciela i organ egzekucyjny oraz wydruków pism sporządzonych w postaci elektronicznej 1 sierpnia 2019 r. został skierowany do opinii wybranych departamentów Ministerstwa Finansów oraz do dyrektorów izb administracji skarbowej. Następnie 21 października 2019 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania.

W korespondencji pomiędzy departamentami MF podkreślano konieczność wypracowania w możliwie jak najkrótszym terminie ostatecznych wzorów tytułów wykonawczych. Wskazywano, że brak ustalonych wzorów tytułów wykonawczych uniemożliwia prowadzenie przez wykonawcę prac w zakresie eTW, co z kolei stwarza realne ryzyko, że w dniu wejścia w życie przepisów ustawy, nie będzie narzędzia teleinformatycznego, które powinno zostać udostępnione wierzycielom przez Szefa KAS.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej zostało wydane 25 maja 2020 r. natomiast rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia³⁴ – 24 lipca 2020 r. Rozporządzenia te weszły w życie 30 lipca 2020 r. W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, w którym określono sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego.

5.1.4. Wdrożenie produkcyjne systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych

W lipcu 2020 r. w Ministerstwie rozpoczęła się wymiana korespondencji pomiędzy Departamentem Poboru Podatków a Departamentem Systemu Podatkowego związana z przygotowaniem obwieszczenia, o którym mowa w art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej wskazującego termin uruchomienia systemu teleinformatycznego. W piśmie z 10 lipca 2020 r. Dyrektor DPP zwrócił się do Dyrektora DSP z prośbą o udzielenie informacji, czy rozpoczęto prace nad tym obwieszczeniem. Jednocześnie poinformował, że w dniu 13 lipca 2020 r. rozpoczną się testy akceptacyjne systemu teleinformatycznego, a wdrożenie wersji podstawowej projektowanego rozwiązania planowane jest na dzień 30 lipca 2020 r. W piśmie zawarto prośbę o potraktowanie sprawy jako pilnej. W wyniku powyższego w DSP przygotowany został projekt obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, w którym wskazano 30 lipca 2020 r. jako datę uruchomienia systemu.

Rozpoczęcie prac nad obwieszczeniem wskazującym termin uruchomienia systemu w lipcu 2020 r.

³⁴ Dz. U. poz. 1315.

Z dalszej wymiany korespondencji pomiędzy ww. departamentami wynikało, że uruchomienie systemu teleinformatycznego nastąpi po 30 lipca 2020 r. Jednak DPP nie potrafił wskazać konkretnej daty uruchomienia.

Do tematu wydania obwieszczenia powrócono w Ministerstwie w marcu 2021 r. DPP zwrócił się do DSP z prośbą o wydanie obwieszczenia informującego o uruchomieniu z dniem 30 kwietnia 2021 r. systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych³⁵.

Obwieszczenie
wskazujące termin
uruchomienia systemu
na 30 kwietnia 2021 r.

Minister, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej u.p.e.a., obwieszczeniem z dnia 15 marca 2021 r. ogłosił, że system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a. zostanie uruchomiony od 30 kwietnia 2021 r.

Pismem z 20 kwietnia 2021 r. DPP poinformował DSP, że zaszła konieczność zmiany tego terminu. Nowy termin uruchomienia systemu ustalono na 1 lipca 2021 r. Zmiana daty uruchomienia systemu miała, jak wynika z ww. pisma, zapewnić czas niezbędny organowi prowadzącemu system do nadania wierzycielom uprawnień do eTW a wierzycielom czas na dostosowanie swoich systemów do wprowadzanego rozwiązania.

Kolejne obwieszczenie
wskazujące termin
uruchomienia systemu
na 1 lipca 2021 r.

Obwieszczeniem Ministra z 27 kwietnia 2021 r. zmieniono datę uruchomienia systemu na 1 lipca 2021 r.

Aplikacja eTW ostatecznie została uruchomiona 1 lipca 2021 r. Informacje i ustalenia ze spotkania, które odbyło się 30 czerwca 2021 r. w godzinach 14:30–15:10 świadczyły m.in. o tym, że na dzień przed uruchomieniem:

- Spółce nie została przekazana decyzja o wdrożeniu aplikacji (pozytywna, warunkowa bądź negatywna, decyzja ta miała zostać przekazana w dniu spotkania mailowo);
- ze strony architekta systemu udzielona została rekomendacja warunkowa. Warunek dotyczył pozytywnego zakończenia wdrożenia *komponentu AK*³⁶ i EGAPOLTAX. Także rekomendacja testerów była warunkowa. Zostało wykonanych 75 scenariuszy testowych, z czego 67 pozytywnych, osiem negatywnych;
- występowały błędy i nie była możliwa implementacja *komponentu AK* na środowisku produkcyjnym, a brak wdrożenia tej części aplikacji przeznaczonej dla organów egzekucyjnych nie pozostawał bez wpływu na efektywność egzekucji;
- ustalono, że brakujące funkcjonalności zostaną przekazane do testów do 7 lipca do godz. 12:00, natomiast ostateczny termin wdrożenia to 14 lipca 2021 r.

³⁵ Pismo znak DPP9.852.16.2020 z 8 marca 2021 r.

³⁶ Komponent AK to w środowisku produkcyjnym e-Dokumenty, czyli aplikacja wykorzystywana do integracji systemu EGAPOLTAX z różnymi systemami. Jednym z modułów e-Dokumenty jest moduł „Elektroniczne dokumenty”, do którego wpływają wszystkie dokumenty przesyłane za pośrednictwem eTW do organu egzekucyjnego. Jest to rozwiązanie dedykowane organom egzekucyjnym. Z poziomu e-Dokumentów m.in. następuje nadanie tytułowi wykonawczemu klauzuli organu egzekucyjnego oraz automatyczna rejestracja dokumentu w EGAPOLTAX.

Po uruchomieniu Aplikacji eTW w systemie występowały błędy krytyczne dotyczące m.in. dublowania dokumentów, niemożliwości nadawania klauzuli wykonalności dla tytułów wpływających za pośrednictwem systemu, braku funkcjonalności do rozróżniania certyfikatu pieczęci elektronicznej i podpisu kwalifikowanego.

Błędy krytyczne
w systemie w lipcu
2021 r.

W połowie lipca 2021 r., pomimo wniosków od wierzycieli oczekujących na rozpatrzenie w Ministerstwie, nie wypracowano rozwiązań pozwalających na odbieranie uprawnień do Aplikacji eTW, w sytuacji wystąpienia takiej konieczności oraz usunięcie problemu dotyczącego dopisania drugiego administratora lokalnego. Problem dotyczący ograniczeń w wyznaczeniu administratora został rozwiązany w sposób systemowy 25 lutego 2022 r. poprzez wdrożenie zmian w panelu administratora.

Podczas spotkania przedstawicieli Ministerstwa i Spółki, które odbyło się 13 lipca 2021 r. Zastępca Dyrektora DPP, zaapelowała o natychmiastowe usunięcie zgłoszonych błędów krytycznych i przypomniała, że od 1 lipca 2021 r. egzekucja w kraju jest wstrzymana i kolejne odroczenie terminu wdrożenia produkcyjnego jest niemożliwe. Na spotkaniu 14 lipca 2021 r. potwierdziła niezmienną stanowiska kierownictwa, zgodnie z którym, pomimo ryzyka, wdrożenie powinno nastąpić najszybciej jak to możliwe.

Wdrożenie produkcyjne Komponentu AK nastąpiło 14 lipca 2021 r. Od 15 lipca 2021 r. tytuły wykonawcze zaczęły wpływać do poszczególnych organów egzekucyjnych. W okresie od 1 do 15 lipca 2021 r. do organów egzekucyjnych nie wpływały tytuły wykonawcze przekazane za pośrednictwem eTW.

W piśmie z 12 lipca 2021 r. skierowanym do dyrektorów IAS Zastępca Dyrektora DPP wskazała, że:

1. Naczelnicy urzędów skarbowych zobowiązani są do wystawiania tytułów wykonawczych elektronicznie i przekazywania ich do egzekucji za pośrednictwem Aplikacji eTW. Wyjątek stanowią jedynie sytuacje, w którym zobowiązanie/należność ulega przedawnieniu – wówczas możliwe jest przekazanie do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego w formie papierowej.
2. Wierzyciele obcy (spoza KAS) mogą przekazywać tytuły wykonawcze za pośrednictwem ePUAP do czasu potwierdzenia przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie jako organu wyznaczonego do prowadzenia systemu teleinformatycznego, że dostęp do eTW nadano wszystkim wierzycielom. W piśmie przywołano § 4 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego. Wskazano, że wprowadzenie takiego rozwiązania miało na celu umożliwienie wierzycielom korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej zarówno w okresie informatycznej adaptacji nowych rozwiązań, jak również w przypadku wystąpienia awarii u wierzyciela lub w systemie eTW.
3. Naczelnicy urzędów skarbowych jako organy egzekucyjne zobowiązani są przyjąć na dotychczasowych zasadach wszystkie tytuły wykonawcze wystawione przez wierzycieli 30 czerwca br. i przekazane do organu egzekucyjnego, bez względu na datę wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego.

Komunikat o możliwości przekazywania tytułów za pośrednictwem ePUAP do czasu rozpoznania wniosków o nadanie dostępu do Aplikacji eTW

W dniu 12 lipca 2021 r. Zastępca Dyrektora DPP skierowała również pismo do Dyrektora IAS w Szczecinie, w którym zwróciła się z prośbą o opublikowanie na Portalu następującego komunikatu: *Ministerstwo Finansów informuje, że wierzyciele spoza KAS mogą przekazywać tytuły wykonawcze za pośrednictwem ePUAP do czasu potwierdzenia przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie jako organu wyznaczonego do prowadzenia systemu teleinformatycznego, że rozpoznano wszystkie wnioski o dostęp do Aplikacji eTW. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. dopuszcza możliwość przekazania do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego wniosku egzekucyjnego, tytułu wykonawczego oraz informacji sporządzonej w postaci elektronicznej na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego, w przypadku gdy z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tych dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Wprowadzenie takiego rozwiązania miało na celu umożliwienie wierzycielom korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej zarówno w okresie informatycznej adaptacji nowych rozwiązań, jak również w przypadku wystąpienia awarii u wierzyciela lub w systemie teleinformatycznym.*

Dyrektor DPP 27 sierpnia 2021 r. skierował pismo do dyrektorów IAS, w którym poinformował, że w związku z faktem, że obecnie nadawanie wierzycielom uprawnień do Centralnego Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) odbywa się na bieżąco Ministerstwo Finansów informuje, że począwszy od 6 września 2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych powinni przyjmować do realizacji tytuły wykonawcze i inne dokumenty przekazane wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego eTW. W tym zakresie decyduje data wystawienia tytułu wykonawczego, czyli każdy tytuł wykonawczy wystawiony po 5 września br. wierzyciel ma obowiązek przekazać do organu egzekucyjnego za pośrednictwem eTW. Wyjątek od powyższej zasady stanowią wierzyciele (lista w załączeniu), którym obecnie z przyczyn technicznych nie jest możliwe nadanie uprawnień do eTW. Wierzyciele ci w dalszym ciągu muszą mieć zapewnioną możliwość kierowania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego za pośrednictwem platformy ePUAP.

Również 27 sierpnia 2021 r. Dyrektor DPP zwrócił się z prośbą do Dyrektora IAS w Szczecinie o opublikowanie na Portalu komunikatu w tej sprawie.

Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora DPP w trakcie kontroli prowadzonej w Ministerstwie wynika, że decyzja o dopuszczeniu możliwości składania tytułów wykonawczych przez wierzycieli spoza KAS za pośrednictwem ePUAP, miała na celu zapewnienie ciągłości działania wierzycieli, przy dochodzeniu należności. Rozwiązanie to było wyjściem naprzeciw oczekiwaniom wierzycieli, którzy w celu zintegrowania się z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) musieli zlecić podmiotom zewnętrznym wykonanie odpowiednich zmian we własnym systemie dziedzinowym. Zastępca Dyrektora zaznaczyła, że DPP posiadał informacje o skumulowaniu się liczby wniosków wierzycieli, kierowanych do Dyrektora IAS w Szczecinie, o dostęp do Aplikacji eTW, a ponad połowa składanych wniosków zawierała błędy lub braki, co powodowało, że proces udzielania dostępów wydłużał się. Jednocześnie

nie można było przewidzieć, iż prawidłowe sporządzenie wniosku o nadanie uprawnień do eTW będzie rodziło tak duże problemy, szczególnie, że przygotowano instrukcję wypełniania wniosku wierzyciela o nadanie, zmianę, odebranie uprawnień do Aplikacji eTW. Departament Poboru Podatków nie miał wpływu na to, kiedy wierzyciel inny niż naczelnik urzędu skarbowego wystąpi z wnioskiem o nadanie uprawnień do eTW. Ustawodawca nie przewidział żadnego terminu na złożenie wniosku o nadanie uprawnień do eTW, a także nie przewidział żadnych konsekwencji (skutków) przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego innym kanałem niż za pośrednictwem eTW.

Zastępca Dyrektora DPP dodała, że podstawą działania DPP był art. 26 § 1c u.p.e.a. oraz § 4 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego. Wskazała, że w uzasadnieniu do ww. rozporządzenia zapisano, że przepis ten pozwoli wierzycielom na korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej zarówno w okresie informatycznej adaptacji nowych rozwiązań, jak również w przypadku wystąpienia awarii u wierzyciela lub w systemie teleinformatycznym. Podkreśliła, że pierwsza połowa lipca 2021 r. była okresem adaptacji do nowych rozwiązań informatycznych, a także, że obowiązek przekazywania przez wierzyciela tytułu wykonawczego za pośrednictwem eTW wynika z u.p.e.a., a nie rozporządzenia i stąd też nie wnioskowano o zmianę rozporządzenia.

5.1.5. Informowanie wierzycieli o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych

Ministerstwo informowało wierzycieli o wprowadzanych zmianach w sposobie przesyłania tytułów wykonawczych związanych z uruchomieniem systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych, głównie poprzez Portal, na którym zamieszczano m.in. dokumentację techniczną dla wierzycieli, komunikaty, podręczniki użytkownika i odpowiedzi na pytania zainteresowanych podmiotów. W dniu 8 marca 2021 r. na Portalu udostępniono komunikat, skierowany do podmiotów zamierzających zintegrować własny system dziedziny wierzyciela z Systemem eTW, o możliwości wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie klucza dostępu (X-API-Key). Natomiast 11 maja 2021 r. na Portalu zamieszczono informację o dostępności wniosku dla wierzyciela o nadanie/zmianę/odebranie uprawnień do Aplikacji eTW wraz z instrukcją wypełnienia.

W dniach 14, 18 i 20 maja 2021 r. informowano wierzycieli o planowanym na 1 lipca 2021 r. uruchomieniu Aplikacji eTW oraz nadawaniu do tego dnia uprawnień na podstawie złożonych wniosków i przekazywaniu zwrotnych informacji w tym zakresie.

Akcja informacyjna była prowadzona również na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów i Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów – Krajowej Administracji Skarbowej.

W maju 2021 r. Zastępca Dyrektora DPP zobowiązała wszystkich dyrektorów IAS do przekazania podległym jednostkom informacji o konieczności wystąpienia przez naczelników urzędów skarbowych – jako wierzycieli – z wnioskami o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Przypomniała jednocześnie, że od 1 lipca 2021 r. przekazywanie wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych, kolejnych tytułów wykonawczych, zarządzeń zabezpieczenia i kolejnych zarządzeń zabezpieczenia oraz dodatkowej informacji do naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego będzie możliwe wyłącznie za pośrednictwem tego systemu teleinformatycznego. Wskazała ponadto, że na Portalu dostępny jest wniosek dla wierzyciela o nadanie/zmianę/odebranie uprawnień do Aplikacji eTW.

W lipcu 2021 r. Dyrektor DPP zwrócił się do wszystkich dyrektorów IAS z prośbą o dokonanie zakupu kwalifikowanych certyfikatów dla podległych urzędów skarbowych, które nie posiadały pieczęci elektronicznej, tj. urzędów, które nie realizowały zadań z zakresu egzekucji administracyjnej.

Ministerstwo zorganizowało dwa szkolenia dla pracowników komórek wierzycielskich i egzekucyjnych KAS w zakresie obsługi systemu, w którym przekazywano elektroniczne tytuły wykonawcze:

- *Zmiany po stronie Poltax2B, Plus w związku z eTW oraz wystawianie tytułów wykonawczych w eTW* – 13–16 lipca 2021 r. (400 uczestników);
- *Zasady obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych i główne funkcjonalności e-dokumentów w tym zakresie* – 1 lipca 2021 r. (694 uczestników)³⁷.

Dyrektor DPP wyjaśnił: *dla wierzycieli spoza KAS przygotowano szczegółową instrukcję dotyczącą sporządzania każdego rodzaju dokumentu odrębnie. Po zalogowaniu się do aplikacji wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy wypełniając poszczególne pola. Aplikacja działa podobnie jak stosowany dotychczas przez wierzycieli tytuł interaktywny. Odpowiada ona użytkownikowi, czy wartości wpisane w poszczególne pola, np. tytułu wykonawczego są prawidłowe oraz czy wszystkie niezbędne pola zostały uzupełnione. Z uwagi na prostotę i intuicyjność przedmiotowej aplikacji nie prowadzono szkoleń z jej obsługi przeznaczonych dla wierzycieli spoza KAS. Niemniej jednak poinformować należy, że została uruchomiona infolinia, na której zainteresowani (wierzyciele spoza KAS, jak i z KAS) mogli otrzymać odpowiedzi na swoje pytania.*

5.1.6. Przekazywanie elektronicznych zawiadomień wierzyciela w systemie

Na etapie opracowywania założeń systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych i zlecenia jego opracowania Spółce Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. nie założono przekazywania elektronicznego zawiadomienia wierzyciela za jego pośrednictwem. Wymaganie to uwzględniono w związku z wydaniem rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r.

³⁷ Zorganizowano cztery szkolenia z podziałem na województwa dla pracowników komórek egzekucyjnych, które prowadzone były za pośrednictwem MS Teams. Zadaniem osób uczestniczących w szkoleniu było przeszkolenie pozostałych osób w danej komórce organizacyjnej (szkolenie kaskadowe).

w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych. Zgodnie z § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, wierzyciel przekazuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a., organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a. Jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą lub w przypadku wierzyciela będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych.

W § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia doprecyzowano, że jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela, organ egzekucyjny i inny organ egzekucyjny³⁸ zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a, w sposób, określony w ust. 2 zdanie drugie, przekazuje się je w postaci papierowej.

Wdrożenie produkcyjne formularza eZW *Zawiadomienie wierzyciela do organu egzekucyjnego* w Aplikacji eTW nastąpiło 2 czerwca 2022 r.

Zastępca Dyrektora DPP 3 czerwca 2022 r. skierowała do dyrektorów IAS pismo, w którym poinformowała, że od 3 czerwca 2022 r. istnieje możliwość sporządzania i przekazywania dokumentu *Elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela* w Aplikacji eTW. Podkreślono w nim, że w okresie przejściowym, tj. do końca 2022 r. będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia na dotychczasowych zasadach. Komunikat zawierający informacje przekazane w ww. piśmie zamieszczono również na Portalu³⁹.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła: (...) *Mając na uwadze, że wierzyciele posiadający własne systemy dziedziczne potrzebują czasu na zaimplementowanie zmian oraz na integrację z Systemem eTW uznano, że zachodzi przesłanka braku możliwości przekazania zawiadomienia z przyczyn technicznych. Należy przy tym wyjaśnić, że skierowanie ww. pisma do podległych jednostek miało na celu zapobiec sytuacjom, w których organ egzekucyjny nie podjąłby odpowiednich czynności tylko ze względu na to, iż wierzyciel zawiadomienie przesłał e-PUAP-em, nie za pośrednictwem aplikacji eTW. Istotnym jest, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wiąże żadnych negatywnych skutków z formą przekazania zawiadomienia wierzyciela, z punktu widzenia ustawy istotne jest, aby wierzyciel dopełnił spoczywającego na nim obowiązku i przekazał organowi egzekucyjnemu informacje o zdarzeniach wymienionych w art. 32aa ustawy u.p.e.a. Ponadto, wprowadzenie okresu przejściowego zostało podjęte z myślą o tych wierzycielach, którzy posiadają własne systemy dziedziczne i schemat*

³⁸ Zgodnie z § 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych przez organ egzekucyjny – rozumie się organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne, natomiast przez inny organ egzekucyjny – rozumie się organ egzekucyjny inny niż organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne.

³⁹ http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/eTW_Komunikat_eZW.pdf

XML zawiadomienia wierzyciela muszą zaimplementować w tych systemach. W przypadku tych podmiotów, zmiany w systemach muszą niejednokrotnie zostać zlecone wykonawcy zewnętrznemu. Do tego celu niezbędny jest nie tylko schemat XML (eZW), środowisko testowe ale, na co zwracali uwagę wierzyciele, także przykładowo wypełnione formularze eZW tak, aby móc zrozumieć/poznać zależności pomiędzy poszczególnymi polami. Natomiast wygenerowanie przykładowych plików eZW możliwe było dopiero po potwierdzeniu w testach poprawności działania systemu. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że przewidzenie okresu przejściowego w żaden sposób nie ogranicza wierzyciela w możliwości przekazania eZW za pośrednictwem aplikacji eTW. Wprowadzenie okresu przejściowego daje jedynie gwarancję, że żaden z wierzycieli nie zostanie pozbawiony możliwości zawiadomienia organu egzekucyjnego o zdarzeniach, o których mowa w art. 32aa ustawy u.p.e.a.

Wyżej wymienione pismo z 3 czerwca 2022 r. – w opinii NIK – choć miało na celu zapewnienie wierzycielom możliwości przekazywania eZW w sytuacji dostosowywania systemów dziedziny wierzycieli, to wprowadziło termin, do którego można było przekazywać dokumenty za pośrednictwem ePUAP także w sytuacji, gdy nie występowały przyczyny techniczne uniemożliwiające przekazanie zawiadomienia wierzyciela za pośrednictwem Systemu eTW, co było niezgodne z zapisami obowiązującego rozporządzenia.

NIK zauważa, że w rozporządzeniu w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych wskazano, że jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie zawiadomienia za pośrednictwem systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą. Możliwość przekazania eZW za pośrednictwem ePUAP w przypadku wystąpienia przyczyn technicznych wynikała więc wprost z przepisów ww. rozporządzenia.

5.1.7. Sposób autoryzacji wierzyciela w systemie

Dostęp do Aplikacji eTW
z poziomu przeglądarki
tylko poprzez Profil
Zaufany

Dostęp do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej wymaga zalogowania się za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej (login.gov.pl), przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego. Jedynie w przypadku wierzycieli, którzy zintegrowali swoje systemy z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) poprzez bramkę API nie ma potrzeby logowania się do Aplikacji eTW i korzystania z profilu zaufanego. W takiej sytuacji wierzyciel sporządza i podpisuje tytuł wykonawczy w swoim systemie dziedziny.

Kwestia sposobu autoryzacji wierzyciela w systemie teleinformatycznym pojawiła się w trakcie prac nad Aplikacją eTW. W Ministerstwie rozważano wykorzystanie w tym celu m.in. profilu zaufanego, loginu i hasła oraz rozwiązań Platformy Usług Elektronicznych i Rejestru Należności Publicznoprawnych.

W piśmie z 28 czerwca 2019 r. DPP poinformował DSP, że na obecnym etapie realizacji projektu jest za wcześnie, aby jednoznacznie określić sposób autoryzacji wierzyciela w systemie teleinformatycznym. Wskazano

w tym piśmie, że istnieje szereg metod autoryzacji, np. metoda login/hasło, za pomocą usług autoryzacji login.gov.pl, profil zaufany e-PUAP, usług autoryzacji i uwierzytelniania oferowanych przez sektor bankowy oraz za pomocą kwalifikowanego certyfikatu zgodnego z eIDAS⁴⁰. Wskazano, że decyzje w tym zakresie zapadną dopiero na etapie wytwórczym systemu teleinformatycznego w uzgodnieniu z dostawcą narzędzia IT.

W związku z uwagami zgłoszonymi przez Ministra Cyfryzacji do projektu rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, który w szczególności zasugerował nadanie przepisowi § 2 następującego brzmienia: *Uwierzytelnianie wierzyciela w systemie wymaga użycia środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej*⁴¹ oraz ujęciu powyższego zapisu w treści rozporządzenia, przyjęto jako wymaganie implementację procesu logowania z wykorzystaniem środków identyfikacji pochodzących z Węzła Krajowego, w szczególności profilu zaufanego.

Wyjaśniając przyczyny decyzji o wykorzystaniu w celu uwierzytelnienia w Aplikacji eTW profilu zaufanego, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami wskazał, że Minister Finansów, organizując platformę eTW służącą do obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych zgodnie z obowiązującymi przepisami był zobowiązany umożliwić logowanie użytkowników tej platformy za pomocą profilu zaufanego. Przywołał art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴², zgodnie z którym uwierzytelnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępniane są usługi online, wymaga użycia:

- 1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, lub
- 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej, lub
- 3) danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego, jeżeli te dane pozwalają na identyfikację i uwierzytelnienie wymagane w celu realizacji usługi online.

Dodał, że *niewątpliwie system teleinformatyczny zapewniający funkcjonowanie platformy eTW jest systemem używanym do realizacji zadań publicznych, a osoby wprowadzające dane do systemu są jego użytkownikami, których*

⁴⁰ Skrót eIDAS (ang. *electronic IDentification, Authentication and trust Services*) oznacza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym.

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1797.

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

należy w systemie uwierzytelnić, zanim będą mogli wprowadzać dane. Profil zaufany jest jednym ze środków identyfikacji elektronicznej wydanych w systemach identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej. Nie istnieją przepisy prawa, które zakazywałyby używania profilu zaufanego i podpisu zaufanego do zadań służbowych. Wprost przeciwnie – istnieją liczne przepisy, które wskazują na możliwość opatrywania podpisem zaufanym pism urzędowych (oprócz kwalifikowanego podpisu elektronicznego i podpisu osobistego).

Zastępca Dyrektora zauważył, że profil zaufany (jak również inne środki identyfikacji przyłączone do węzła krajowego) jest wykorzystywany do logowania się także w innych portalach, gdzie osoby fizyczne go używające działają w ramach zadań realizowanych dla pracodawcy na przykład takich jak <https://rejestr-bdo.mos.gov.pl/> (baza danych o odpadach), <https://gabinet.gov.pl/> (część systemu NFZ przeznaczona dla pracowników ochrony zdrowia), czy też <https://www.zus.pl/>. Uwierzytelnianie za pośrednictwem węzła krajowego wymaga przekazania jedynie minimalnego zestawu danych, o których z kolei mowa w przepisach dotyczących interoperacyjności środków identyfikacji elektronicznej, czyli: imienia, nazwiska, daty urodzenia, numeru PESEL lub niepowtarzalnego identyfikatora środka identyfikacji elektronicznej nadanego przez inne państwo członkowskie UE w celu transgranicznej identyfikacji.

W podsumowaniu wyjaśnień, Zastępca Dyrektora wskazał, że od 1 stycznia 2022 r., zgodnie z art. 60 ust. 4 z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 11 września 2018 r. „System teleinformatyczny podmiotu publicznego inny niż systemy wymienione w ust. 1–3, w którym udostępniane są usługi online, funkcjonujący w dniu wejścia w życie ustawy lub uruchomiony przed dniem 1 stycznia 2021 r. zapewnia możliwość uwierzytelnienia użytkowników z wykorzystaniem środków identyfikacji elektronicznej wydanych w systemach identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, najpóźniej od dnia 1 stycznia 2022 r.”

Na problemy związane z wykorzystywaniem profilu zaufanego do uwierzytelniania w Aplikacji eTW dwukrotnie, w pismach kierowanych do Ministerstwa, zwrócił uwagę Prezydent Miasta Siedlce. Prezydent zwrócił się o zmianę sposobu dostępu do tego systemu. W jego opinii, dostęp poprzez profil zaufany użytkownika nadał systemowi cechy usługi publicznej charakterystycznej dla relacji obywatel–urząd, a wymóg uwierzytelniania za pomocą narzędzi przewidzianych dla osób fizycznych, a nie podpisu kwalifikowanego, był niebezpieczny. Zdaniem wnioskodawcy, logowanie przy użyciu profilu zaufanego, zawsze zakładanego na wniosek osoby fizycznej, nie dawało możliwości kontroli nad działaniami pracownika i mogło posłużyć do popełnienia istotnych nadużyć. Wnioskodawca zauważył, że brak było przepisów prawa, na podstawie których pracodawca mógłby zobowiązać pracowników windykujących w imieniu wierzyciela do założenia i posiadania profilu zaufanego.

W odpowiedzi na dwa wnioski złożone przez Prezydenta Miasta Siedlce dotyczące zmiany sposobu dostępu do systemu informatycznego służącego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych, MF wskazało, że wykorzystanie aktywnego profilu zaufanego jako sposobu autoryzacji w Aplikacji eTW, zapewnia bezpieczeństwo korzystania z systemu i jego zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych. Nie wskazano podstawy prawnej do zobowiązania pracowników wierzyciela do posiadania profilu zaufanego, bowiem nie ma takiej podstawy. Posiadanie jak i wykorzystywanie profilu opiera się na dobrowolności.

Wątpliwości w zakresie legalności działań polegających na nakładaniu na pracowników wymogu wykorzystywania profilu zaufanego do celów służbowych oraz bezpieczeństwa danych osobowych podnoszone były m.in. w skargach pracowników inspekcji sanitarnej, dotyczących funkcjonowania systemu SEPIS, wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: również RPO). Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił zwrócić się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o zajęcie stanowiska w tej sprawie⁴³. W ocenie Rzecznika przedstawione w skargach wątpliwości co do bezpieczeństwa danych osobowych pracowników, w związku z posługiwaniem się przez nich profilem zaufanym w celach służbowych były uzasadnione, wiązały się bowiem m.in. z ujawnieniem nr PESEL pracowników.

Wątpliwości Rzecznika budził sposób autoryzacji podczas logowania do profilu zaufanego, który polegał albo na odebraniu sms-ów z hasłem, wysłanych na prywatny telefon, albo w przypadku powiązania Profilu Zaufanego z bankiem – na weryfikacji zgodnej z polityką banku, tj. podanie smsa albo przesłanie hasła, np. kodu jednorazowego z karty kodów. Taki sposób autoryzacji tej usługi, powiązany ze sferą prywatną pracownika, powoduje, że dane osobowe przetwarzane w ramach systemu SEPIS nie są wystarczająco chronione. RPO zwrócił uwagę, że do konta czy telefonu prywatnego pracownika mogą mieć dostęp inne osoby (bliskie) – taką możliwość stwarza chociażby praca zdalna – co może narazić prywatność w wypadku danych dotyczących zdrowia przetwarzanych przez pracowników.

Ponadto w ocenie Rzecznika, *pracodawca nie może wymagać założenia profilu zaufanego przez pracownika. Nie można tym samym zgodzić się z przyjętą przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m. st. Warszawa interpretacją przepisów Kodeksu pracy, zgodnie z którą „podstawą prawną uprawniającą pracodawcę do nałożenia na pracowników Powiatowej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w m.st. Warszawie wymogu założenia profilu zaufanego w związku z koniecznością zastosowania tego rozwiązania do logowania do SEPIS jest art. 22 § 1 w zw. z art. 100 § 1 Kodeksu pracy” (pismo z dnia 28 listopada 2021 r. będące odpowiedzią na wystąpienie RPO w załączeniu). Brak jest bowiem konkretnego przepisu prawa mogącego być podstawą żądania przez pracodawcę założenia profilu zaufanego przez pracownika i wykorzystywania go w celach służbowych.*

⁴³ M.in. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 kwietnia 2021 r.

Tym samym wykonywanie takiego polecenia pracodawcy powinno być dobrowolne, za zgodą pracownika. Brak zgody, lub jej wycofanie, nie może zaś być podstawą niekorzystnego traktowania osoby ubiegającej się o zatrudnienie lub pracownika, a także nie może powodować wobec nich jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej odmowę zatrudnienia, wypowiedzenie umowy o pracę lub jej rozwiązanie bez wypowiedzenia przez pracodawcę (221a § 2 Kodeksu pracy).

W ocenie Rzecznika powyższe okoliczności dotyczące wykorzystywania profilu zaufanego w celach zawodowych, tak jak w przypadku pracowników inspekcji sanitarnej do pracy w systemie SEPLIS, budzą wątpliwości z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych wyrażonych w art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP – gdyż władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto przetwarzanie danych osobowych powinno odbywać się z poszanowaniem zasad zawartych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.U-E.L.119.1 ze sprost.), w szczególności zasady minimalizacji danych.

Jak wynika z ww. pisma przedmiotem analizy Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa UODO była także analogiczna sprawa dotycząca stosowania podpisu elektronicznego i związane z tym ujawnianie numeru PESEL przez pracowników sądów.

5.1.8. Prowadzenie ewaluacji projektu ustawy nowelizującej i monitorowanie efektów wprowadzenia eTW

W OSR projektu ustawy nowelizującej u.p.e.a. zapisano, że regulacja przewiduje uproszczenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego w zakresie m.in. wszczęcia postępowania egzekucyjnego poprzez elektroniczne doręczanie organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego i zapewnienie automatycznej rejestracji tego tytułu w systemie obsługującym organ egzekucyjny, w sposób eliminujący spory o właściwość miejscową organów egzekucyjnych⁴⁴. W dokumencie tym przedstawiono również informacje otrzymane z KAS związane z liczbą tytułów wykonawczych wpływających do urzędów skarbowych w wersji papierowej i elektronicznej oraz czasu poświęcanego przez pracowników na obsługę tytułów wykonawczych. Zgodnie z tymi informacjami do naczelników urzędów skarbowych będących organami egzekucyjnymi, wpływało rocznie ponad 3,8 mln tytułów wykonawczych. Większość (2,2 mln – 60%) stanowiły tytuły wykonawcze w postaci papierowej. Sprawdzenie i rejestracja w systemie EGAPOLTAX jednego tytułu przekazanego w postaci papierowej zajmowała pracownikowi średnio 14 minut (rocznie ponad 533 tys. godzin), natomiast sprawdzenie i rejestracja w systemie EGAPOLTAX tytułu wykonawczego

⁴⁴ W pkt 2 Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

przekazanego do organu egzekucyjnego w postaci elektronicznej zajmowała pracownikowi tego organu około 7 minut (rocznie 178 tys. godzin). W dokumencie tym zawarto stwierdzenie, że po wprowadzeniu projektowanych zmian, co do zasady wszystkie tytuły wykonawcze będą przekazywane do naczelników urzędów skarbowych w postaci elektronicznej, drogą zapewniającą ich automatyczną weryfikację i rejestrację w systemie EGAPOLTAX⁴⁵. Wykonanie czynności związanych z tak przekazanym tytułem wykonawczym zajmie pracownikowi organu egzekucyjnego niespełna minutę. Wskazano, że projektowana zmiana odnośnie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych pozwoli „zaoszczędzić”, a tym samym przeznaczyć na inne zadania, rocznie ok. 629 tys. godzin czasu pracy pracowników organów egzekucyjnych⁴⁶.

Ewaluacja projektu, zgodnie z informacją zawartą OSR, miała zostać przeprowadzona po upływie roku, trzech i pięciu lat obowiązywania ustawy, a miernikiem miał być wskaźnik efektywności egzekucji administracyjnej przeprowadzanej przez organy egzekucyjne będące organami KAS wyliczany odrębnie dla każdego roku kalendarzowego⁴⁷. Założono także, że ewaluacja pozwoli określić m.in.: o ile skróci się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego i obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem stworzonego do tego celu systemu oraz czy w związku z uruchomieniem Aplikacji eTW zmniejszą się koszty obsługi tytułów wykonawczych.

W Departamencie Polityki Podatkowej prowadzono prace związane z przygotowaniem ewaluacji ustawy nowelizującej u.p.e.a. Przygotowano projekt OSR ex-post, który 30 czerwca 2022 r. został przekazany do opinii Departamentu Prawnego. Departament Prawny zwrócił uwagę w szczególności na potrzebę wskazania danych dotyczących tego, o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego, ewentualnie podanie informacji jaki był czas przed i po wejściu w życie ustawy, o ile skrócił się czas na obsługę tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem eTW oraz wskazanie, czy w związku z uruchomieniem systemu zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych, a także czy powstały w związku z uruchomieniem systemu koszty dla jednostek samorządu terytorialnego i innych wierzycieli.

Departament Poboru Podatków w piśmie z 21 lipca 2022 r. poinformował, że nie posiada danych pozwalających udzielić odpowiedzi na pytanie, o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego w związku z wdrożeniem Aplikacji eTW oraz nie dysponuje danymi (ani możliwością ich uzyskania) niezbędnymi do ustalenia, czy w związku z uruchomieniem systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych

⁴⁵ Przyjęto założenie, że ok. 2% tytułów wpływających do naczelników urzędów skarbowych (...) będzie miało format lub zawierało dane zobowiązanego, wymagające weryfikacji i rejestracji „ręcznie” przez pracownika organu egzekucyjnego (np. zobowiązani nieujęci w rejestrze PESEL, dane z zagranicznych tytułów wykonawczych).

⁴⁶ Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej wyjaśniła, że podanie liczby 629 godzin w OSR stanowiło oczywiście omyłkę pisarską, a liczba ta wynosi 629 tysięcy godzin.

⁴⁷ Punkt 12 – W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych. Wskazano natomiast, że *Analiza danych z hurtowni danych WHTAX* pozwala jednak wskazać, że od czasu wdrożenia systemu eTW zmniejsza się liczba tytułów wykonawczych bez daty wszczęcia egzekucji. Zmniejsza się również liczba tytułów wykonawczych, w których nie dokonano żadnej czynności. Prowadzi to do wniosku, że egzekucja jest wszczynana szybciej i sprawniej. W piśmie podkreślono także, że Wdrożenie aplikacji eTW spowodowało, że czynności techniczne dokonywane przez pracowników dotychczas ręcznie zostały zautomatyzowane. System bada wpływający tytuł co do m.in. poprawności podstawy prawnej – słownik podstaw prawnych, zgodności ze słownikiem wierzycieli oraz weryfikuje dane podmiotów z CRP KEP. Umożliwia również nadanie elektronicznej klauzuli organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji oraz automatyczną rejestrację tytułu wykonawczego w EGAPOLTAX. Są to czynności, które były czasochłonne i wiązały się z ryzykiem popełnienia omyłki.

Do 18 sierpnia 2022 r. nie została przeprowadzona ocena funkcjonowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (OSR *ex-post*) po roku jej obowiązywania (ustawa ta weszła w życie 30 lipca 2020 r.).

W Ministerstwie dostępne były informacje o liczbie dokumentów wpływających za pośrednictwem eTW, kont wierzycieli oraz organów obsługujących. Źródłem tych danych były statystyki przekazywane przez wykonawcę – Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Informacje te były przekazywane drogą elektroniczną w odpowiedzi na złożone zapytania ze strony Ministerstwa. Według stanu na 8 czerwca 2022 r. w systemie funkcjonowało 4156 kont wierzyciela i 5492 konta organów obsługujących. Za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przekazano do przetworzenia 3 116 634 dokumenty. Z powodu błędów odrzuconych zostało 128 163 dokumenty.

Według danych dostępnych w MF liczba tytułów wykonawczych, które wpłynęły do urzędów skarbowych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: 5 445 172 w 2019 r., 4 758 626 w 2020 r., 3 752 377 w 2021 r. oraz 2 013 618 w 2022 r. (do 30 czerwca)⁴⁸. Natomiast liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych – 4 683 637 w 2019 r., 4 462 749 w 2020 r., 3 567 049 w 2021 r. oraz 1 739 495 (do 30 czerwca) w 2022 r.⁴⁹

Hurtownia tematyczna WHTAX nie zawierała znacznika, dzięki któremu można byłoby wyodrębnić, który tytuł wykonawczy został przekazany za pośrednictwem eTW, a który w wersji papierowej.

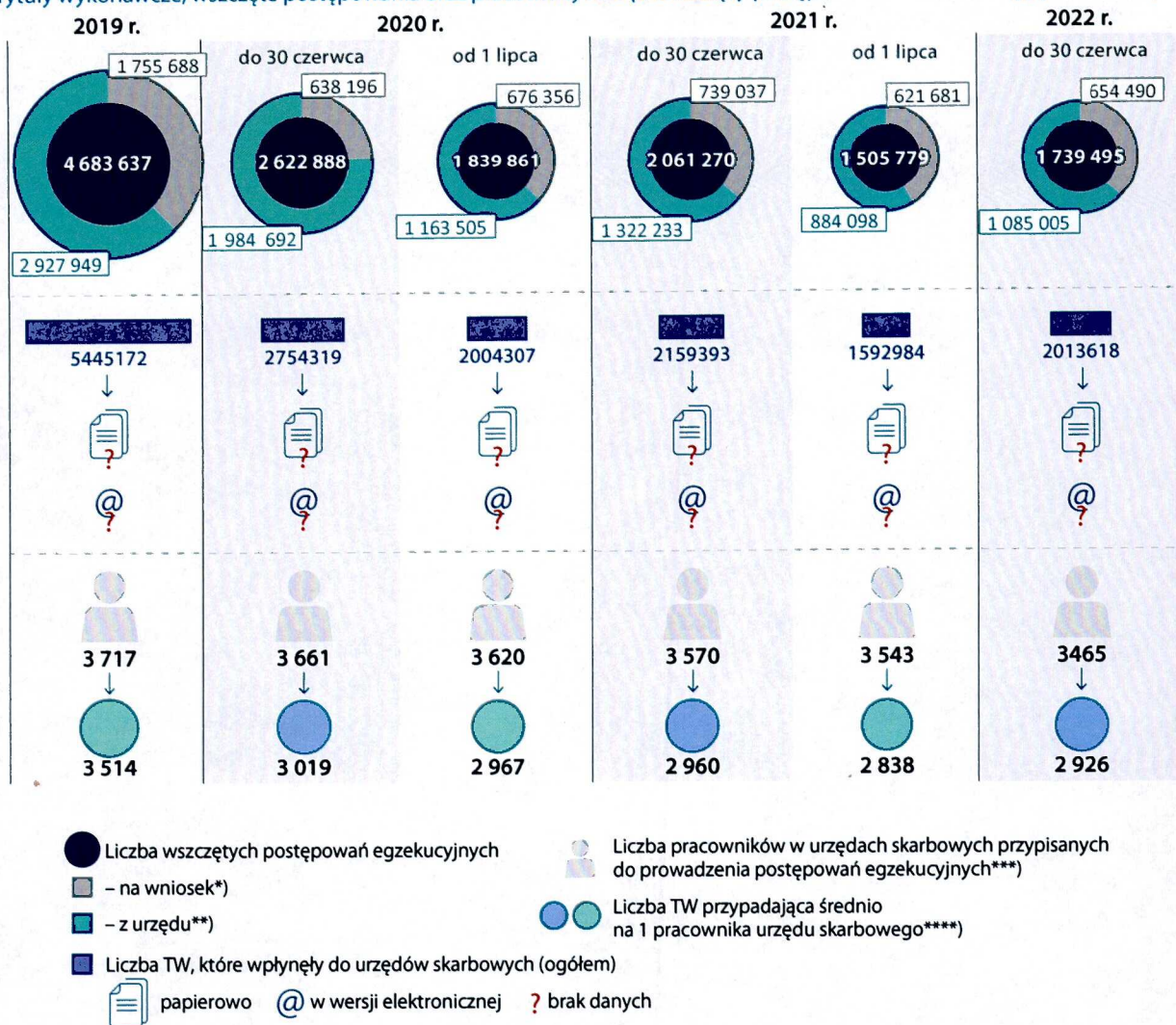
⁴⁸ Liczba tytułów wpływających do urzędów skarbowych w pierwszych półroczach 2020 r. i 2021 r. wyniosła odpowiednio 2 754 319 oraz 2 159 393.

⁴⁹ Liczba wszczętych postępowań w pierwszym półroczu 2020 r. wyniosła 2 622 888 oraz 2 061 270 w pierwszym półroczu 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Tytuły wykonawcze, wszczęte postępowania oraz pracownicy KAS prowadzący postępowania w okresie objętym kontrolą



*) dane dotyczą tytułów o typie sprawy SW – Należności stanowiące dochód jedn. samorz. teryt. – pozostałe, W – Należności wierzycieli niepodatkowych, EZ – Należności obcych państw i nieokreślonym typem sprawy;

**) dane dotyczą tytułów o typie sprawy CL – Należności organów celnych, SI – Podatki stanowiące dochód jedn. samorz. teryt., SM – Podatki stanowiące dochód budżetu państwa, SP – Niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej, EA – Tytuły własne działu egzekucyjnego;

***) dane dotyczą zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów wg stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego;

****) liczba tytułów wykonawczych do załatwienia do liczby zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów wg stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Liczba pracowników urzędów skarbowych zajmujących się prowadzeniem postępowań egzekucyjnych na przestrzeni okresu objętego kontrolą uległa zmniejszeniu z 3717 w 2019 r. do 3570 w czerwcu 2021 r. oraz 3465 w czerwcu 2022 r.⁵⁰ Zmniejszyła się także średnia liczba tytułów wyko-

⁵⁰ Dane dotyczą zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów.

nawczych przypadających na jednego pracownika urzędu skarbowego z 3514 w 2019 r. do 2960 w czerwcu 2021 r. i 2926 w czerwcu 2022 r.⁵¹

W Ministerstwie dostępne były dane dotyczące wartości wskaźnika efektywności egzekucji ogółem. Wartości tego wskaźnika w okresie objętym kontrolą przedstawiały się następująco: 28,71% w 2019 r., 21,78% w 2020 r. oraz 23,53% w 2021 r. Dane za I półrocze 2020 r. i 2021 r. wyniosły odpowiednio 9,97% oraz 11,78%.

5.1.9. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Tematyka związana z przestrzeganiem w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a., ujęta została w planach kontroli jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Departament Organizacji i Współpracy Międzynarodowej KAS w obszarze egzekucji administracyjnej przeprowadził⁵²:

- w 2019 r. trzy kontrole, w tym jedną kontrolę dotyczącą umarzania postępowań egzekucyjnych i dwie kontrole w zakresie weryfikacji prawidłowości działań kontrolowanych jednostek KAS;
- w 2020 r. trzy kontrole, w tym jedną kontrolę dotyczącą umarzania i zawieszania postępowań egzekucyjnych oraz prawidłowości podejmowanych działań przy wykonywaniu zadań wierzyciela i dwie kontrole w zakresie weryfikacji prawidłowości działań kontrolowanych jednostek KAS;
- w 2021 r. cztery kontrole, w tym jedną kontrolę prawidłowości prowadzonego postępowania egzekucyjnego wobec wybranego podmiotu, w szczególności w zakresie egzekucji z ruchomości, jedną kontrolę dotyczącą umarzania i zawieszania postępowań egzekucyjnych oraz dwie kontrole dotyczące sprawdzenia wybranych zagadnień z zakresu egzekucji administracyjnej.

W 2022 r. została wszczęta kontrola dotycząca prawidłowości działań podejmowanych w toku postępowań egzekucyjnych. Przedmiotem weryfikacji był m.in. obszar elektronicznych wniosków i tytułów wykonawczych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wyniki ww. kontroli zostały rzetelnie udokumentowane w wystąpieniach pokontrolnych i sprawozdaniach z kontroli doraźnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. możliwości dopuszczenia przedawnienia należności pieniężnych, opóźnienia w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, niezgodności wewnętrznych procedur z powszechnie obowiązującym prawem. W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano zalecenia pokontrolne.

⁵¹ Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia do liczby zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

⁵² Dane dotyczą kontroli, które zostały zakończone w danym roku wystąpieniem pokontrolnym lub sprawozdaniem z kontroli.

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż zrealizowanie i zakończenie wszystkich etapów realizacji systemu elektronicznego zaplanowano na listopad 2022 r., tematyka eTW nie znalazła się w planie kontroli w latach 2019–2021. Uwzględniając powyższe informacje nie zaplanowano w 2022 r. przeprowadzenia kontroli w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵³ w obszarze elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych, uznając taką kontrolę za przedwczesną.

Na podstawie statystyk na bieżąco monitorowany był w MF wpływ dokumentów poprzez system informatyczny, liczba kont wierzycieli oraz organów obsługujących.

Ministerstwo skierowało do dyrektorów IAS m.in. dwa pisma zawierające wytyczne dotyczące prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji⁵⁴. W pismach tych wskazano, że:

- dalsze/kolejne tytuły wykonawcze pochodzące od innych organów egzekucyjnych należy przyjmować (obsługiwać) na dotychczasowych zasadach; nie ma podstaw prawnych do żądania od organu egzekucyjnego przekazania dalszego tytułu wykonawczego za pośrednictwem aplikacji eTW;
- przed nadaniem tytułowi wykonawczemu klauzuli wykonalności, obowiązkiem pracownika organu egzekucyjnego jest w pierwszej kolejności zbadanie właściwości organu egzekucyjnego, zarówno miejscowej jak i rzeczowej;
- obowiązkiem organu jest sporządzenie i doręczenie wierzycielowi zawiadomienia o nieprzystąpieniu do egzekucji;
- przekazanie tytułu wykonawczego do innego naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego bez sprawdzenia, czy zobowiązany faktycznie nie mieszka pod adresem podanym w tytule wykonawczym, jest działaniem nieprawidłowym.

W dniu 13 czerwca 2018 r. DPP zwrócił się pismem do dyrektorów IAS, w którym zobowiązano ich do objęcia szczególnym nadzorem spraw, w których po upływie 60 dni od dnia wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego nie wszczęto egzekucji.

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwrócono się do dyrektorów pięciu IAS z prośbą o udzielenie informacji dotyczących sposobu sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a. przez wierzycieli i nadzorowane organy egzekucyjne⁵⁵. Zgodnie z art. 23 § 1 u.p.e.a., dyrektor IAS, jako organ wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania egzekucji sprawuje nadzór nad egzekucją administra-

**Nadzór
nad prowadzeniem
postępowań
egzekucyjnych
przez dyrektorów IAS**

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁵⁴ Pisma Departamentu Poboru Podatków znak DPP9.851.41.2021 z 27 lipca 2021 r. oraz znak DPP9.851.56.2021 z 29 marca 2022 r.

⁵⁵ Pisma skierowano do dyrektorów IAS z województw, w których prowadzona była niniejsza kontrola tj.: dolnośląskie, łódzkie, podlaskie, świętokrzyskie oraz zachodniopomorskie.

cyjną. Dyrektor IAS jest jednocześnie organem odwoławczym dla postanowień wydanych przez nadzorowane organy egzekucyjne oraz organem sprawującym kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i nadzorowane organy egzekucyjne (art. 23 § 4 u.p.e.a.).

Dyrektor IAS w Kielcach w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością naczelników urzędów skarbowych w obszarze przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a. m.in.: organizował narady z kierownikami komórek wierzycielskich i egzekucyjnych urzędów skarbowych, w trakcie których omawiano bieżące problemy, kierunki zmian orzecznictwa sądów administracyjnych oraz zmiany prawne mające wpływ na postępowania egzekucyjne. Wykorzystując narzędzia elektroniczne (np. hurtownia danych WHTAX) prowadzono także analizy działalności wybranych urzędów skarbowych, w tym: umarzania postępowań egzekucyjnych ze względu na bezskuteczność, długości prowadzenia postępowań egzekucyjnych czy prawidłowości wprowadzania danych do systemu EGAPOLTAX. Dokonywano kontroli instancyjnej wydanych przez wierzyciela i organ egzekucyjny rozstrzygnięć.

Ponadto IAS w Kielcach przekazywała komórkom wierzycielskim i egzekucyjnym zalecenia oraz interpretacje i wytyczne dotyczące stosowania przepisów prawa.

Sprawując nadzór instancyjny Dyrektor IAS w Łodzi wydawał rozstrzygnięcia, w których wskazywał stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w stosowaniu przepisów u.p.e.a. przez podległe organy egzekucyjne. Kierował także indywidualne pisma do nadzorowanego organu oraz, w przypadku stwierdzenia powtarzalności uchybienia czy nieprawidłowości, wydawał wytyczne dla wszystkich podległych organów. Odpowiadając na zgłoszone problemy, IAS w Łodzi kierowała zapytania prawne do Ministerstwa Finansów oraz udzielała wyjaśnień podczas narad i spotkań roboczych z kierownikami komórek egzekucyjnych i wierzycielskich urzędów skarbowych województwa łódzkiego. Wydział Kontroli Wewnętrznej IAS w Łodzi przeprowadzał kontrole podległych organów na podstawie planu kontroli.

Wprowadzona *Instrukcja sprawowania kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach nadzoru służbowego* nakłada na naczelników urzędów skarbowych obowiązek wykonywania kontroli funkcjonalnych co najmniej raz na pół roku oraz obowiązek przekazywania Dyrektorowi IAS w Łodzi informacji o nieprawidłowościach celem podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Dyrektor IAS we Wrocławiu sprawował nadzór nad organami egzekucyjnymi i wierzycielskimi poprzez:

- Nadzór elektroniczny przy użyciu oprogramowania informatycznego (opartego m.in. na arkuszach hurtowni danych WHTAX, Wro-System⁵⁶, K@wa⁵⁷) umożliwiającego monitorowanie wykonania zadań przez podległe urzędy w zakresie np.:

⁵⁶ Aplikacja sieciowa do analizy zawartości plików JPK_VAT.

⁵⁷ Aplikacja wspomagająca wykonywanie czynności egzekucyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- terminowości wszczęcia i prawidłowości przebiegu postępowania egzekucyjnego;
- spraw z największą liczbą dni od wpływu tytułu wykonawczego do wszczęcia egzekucji;
- braku czynności egzekucyjnych i braku uzyskanej kwoty w danym okresie.

Na podstawie raportów sporządzonych przez podległe urzędy skarbowe w wyniku uruchomienia skryptów w urzędowych bazach danych monitorowana była sprawność podejmowania działań windykacyjnych, zaległości wymagalne, na które wystawiono tytuły wykonawcze oraz zaległości wymagalne, wobec których nie podjęto czynności.

- Nadzór instancyjny nad rozstrzygnięciami organów egzekucyjnych poprzez wskazanie czynności niezbędnych do usunięcia nieprawidłowości.
- Przekazywanie wytycznych, interpretacji oraz pism ujednolicających działania podległych organów egzekucyjnych i wierzycielskich w zakresie orzecznictwa i prawidłowości przebiegu postępowania egzekucyjnego, a także organizowanie szkoleń wewnętrznych i narad z kierownikami komórek egzekucyjnych podległych urzędów skarbowych.

Dyrektor IAS w Białymstoku realizował działania nadzorcze analizując zażalenia wnoszone przez zobowiązanych oraz dane zawarte w WHTAX. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości kierował zalecenia do urzędów skarbowych. Corocznej analizie poddawał też pracę organów egzekucyjnych województwa podlaskiego na podstawie m.in. mierników centralnych, efektywności egzekucji oraz sprawności wszczynania i średniego czasu trwania postępowań egzekucyjnych.

Dwa razy w roku Dyrektor IAS w Białymstoku zlecał urzędowi skarbowemu raportowanie o czynnościach egzekucyjnych związanych z zajęciem ruchomości, w których pomimo istniejącego obowiązku organ nie uruchomił procedury sprzedaży ruchomości. W 2022 r. takie raporty sporządzono 17 lutego i 29 lipca. Oceniane były również akta egzekucji z nieruchomości. W 2021 r. zweryfikowano 37 spraw, a w 29 wydano zalecenia organom egzekucyjnym.

Ponadto w latach 2018–2022 zostało przeprowadzonych 14 kontroli wewnętrznych dotyczących prawidłowości działań wierzyciela i organu egzekucyjnego w ramach postępowań egzekucyjnych.

Elementem nadzoru były także narady z kierownikami komórek egzekucyjnych i wierzycielskich urzędów skarbowych.

5.2. Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie

Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie prawidłowo przygotowała się do nadawania uprawnień do Aplikacji eTW. Przeprowadzono rozpoznanie potencjalnej skali wniosków, analizę zasobów IAS niezbędnych do realizacji tego zadania oraz zapewniono odpowiednie zasoby sprzętowe. Za pośrednictwem Portalu poinformowano wierzycieli o konieczności złożenia wniosku o uzyskanie dostępu do Aplikacji

eTW, udostępniono niezbędne dokumenty dotyczące nadania uprawnień do tego systemu oraz rozpoczęto przyjmowanie wniosków o nadanie uprawnień do aplikacji.

Jednak z uwagi na opóźnienia we wdrożeniu systemu do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych oraz liczne błędy w początkowym etapie jego funkcjonowania m.in. dotyczące braku możliwości wprowadzenia administratora lokalnego działającego na rzecz dwóch lub więcej organów oraz zwiększenie liczby pracowników odpowiedzialnych za nadawanie uprawnień do Aplikacji eTW z opóźnieniem, na dzień 1 lipca 2021 uprawnienia nadano zaledwie 28% wierzycielom.

Czas nadawania uprawnień w newralgicznym okresie (czerwiec–lipiec 2021 r.) w przypadku zdecydowanej większości (85%) wniosków przekraczał pięć dni, a w przypadku 8% wniosków przekroczył 20 dni. Nadawanie uprawnień dostępu do Aplikacji eTW przez IAS w Szczecinie odbywało się bezzwłocznie dopiero od końca sierpnia 2021 r.

5.2.1. Przygotowanie do nadawania uprawnień dostępu do systemu

Dyrektor IAS w Szczecinie został wyznaczony do prowadzenia systemu teleinformatycznego, przy wykorzystaniu którego przekazuje się tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego⁵⁸. Do obowiązków Dyrektora IAS w Szczecinie należało w szczególności nadawanie, na wniosek wierzyciela złożony w formie papierowej lub elektronicznej, dostępu do Aplikacji eTW.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego wierzycielowi nadaje się dostęp do systemu po uwierzytelnieniu. Uwierzytelnianie wierzyciela w systemie wymaga użycia środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

Rozpoznanie potencjalnej skali wniosków

Rozpoznanie potencjalnej skali wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW IAS w Szczecinie przeprowadziła w oparciu o słownik wierzycieli prowadzony przez Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej funkcjonujące przy IAS w Szczecinie. W słowniku tym znajdowało się 6596 wierzycieli⁵⁹. Założono, że dla każdego wierzyciela należy przyjąć około trzy organy obsługujące. W słowniku występowali bowiem wierzyciele, którzy mieli jeden organ obsługujący (np. powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne czy inspektoraty nadzoru budowlanego), ale i wierzyciele, którzy mieli ich wiele. Na tej podstawie ustalono, że należy się przygotować, że organów obsługujących wierzycieli może być łącznie około 20 000. Założono również, że słownik może nie zawierać wszystkich wierzycieli – tzn., że dopiero ustawowy obowiązek wysyłania

⁵⁸ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych lub wymaganych informacji (Dz. U. poz. 1072).

⁵⁹ Wersję 1.43 (stan na 20 sierpnia 2020 r.).

tytułów wykonawczych w wersji elektronicznej zobowiąże niejako nieujętych wierzycieli do wystąpienia z wnioskiem o dopisanie ich do słownika wierzycieli (nadanie im kodu wierzyciela). Na podstawie tej szacunkowej liczby wierzycieli, określono zasoby jednostki niezbędne do realizacji tego zadania. Przyjęto, że nadawaniem uprawnień powinny zajmować się cztery osoby. Każda z osób miała w założeniu nadać po 50 uprawnień dziennie, co dałoby każdego dnia 200 zrealizowanych wniosków o nadanie uprawnień.

Założenie to zostało zweryfikowane na przełomie maja i czerwca 2021 r. w wyniku narastającego wpływu wniosków. W newralgicznym okresie do obsługi wniosków zaangażowanych zostało ośmiu pracowników IAS w Szczecinie.

Do przyjmowania wniosków w strukturze organizacyjnej IAS w Szczecinie wyznaczona została komórka – Dział Obsługi Kancelaryjnej. Za nadawanie uprawnień do Aplikacji eTW odpowiadał Dział Centrum Kompetencyjne Egzekucji Administracyjnej. Pracownicy zajmujący się przyjmowaniem wniosków i nadawaniem uprawnień do Aplikacji eTW dysponowali odpowiednim sprzętem komputerowym. Komputery pracowników miały dostęp do sieci, wyposażone były w oprogramowanie pozwalające wyświetlić i zweryfikować wniosek o nadanie uprawnień⁶⁰.

W IAS w Szczecinie opracowana została procedura dotycząca nadawania uprawnień do Aplikacji eTW, w której określono zasady sposobu postępowania z wnioskiem o nadanie uprawnień.

W ramach przygotowywania do nadawania wierzycielom uprawnień do Aplikacji eTW, IAS w Szczecinie m.in.:

- konsultowała z Centrum Wierzyciela w Opolu wzór wniosku o nadanie tych uprawnień;
- wystąpiła o założenie specjalnej skrzynki mailowej, na którą wierzyciele mogli przysyłać swoje zapytania⁶¹;
- uczestniczyła w stałych, cyklicznych telekonferencjach organizowanych na platformie *Teams*, z udziałem m.in. przedstawicieli Spółki z o.o. Aplikacje Krytyczne oraz Ministerstwa Finansów;
- przygotowała wzór wniosku o nadanie uprawnień (z przykładem jego wypełnienia) oraz instrukcję jego wypełniania⁶²;
- przygotowała wzór wezwania do uzupełnienia braków formalnych;
- sporządziła rejestr wniosków, co pozwalało monitorować stan realizacji poszczególnych spraw.

⁶⁰ Program SZD w zakresie przyjmowania wniosków, program Szafir lub aplikacja PEM-HEART SIGNATURE lub aplikacja WERSign2.0.15 w zakresie weryfikacji wniosków, Adobe Acrobat Reader, Aplikacja eTW, excel.

⁶¹ Skrzynka była dostępna dla wierzycieli od 2 kwietnia 2021 r.

⁶² Opublikowanych na Portalu <http://www.is-szczecin.pl/egzadm/>.

5.2.2. Przyjmowanie wniosków

Rozpoczęcie
przyjmowania wniosków
11 maja 2021 r.

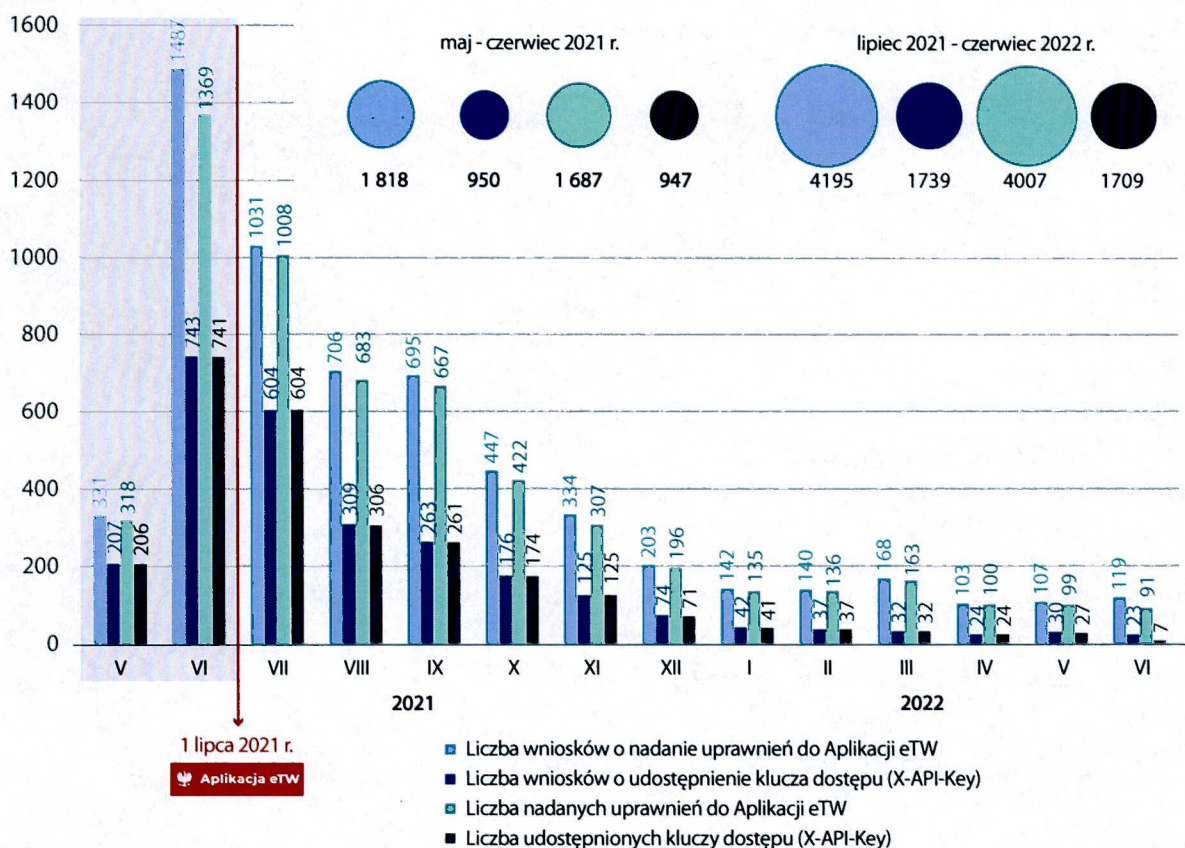
Rozpoczęcie przyjmowania wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW nastąpiło 11 maja 2021 r. Pierwszy wniosek o nadanie uprawnień wpłynął do IAS w Szczecinie 12 maja 2021 r.

W dniu 14 maja 2021 r. na Portalu zamieszczono komunikat, w którym poinformowano, 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. Do tego dnia na podstawie złożonych wniosków będą nadawane uprawnienia, jednak wysyłanie tytułów wykonawczych będzie możliwe dopiero od 1 lipca 2021 r.

Liczbę wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW, które wpłynęły do IAS w Szczecinie w okresie od maja 2021 r. do końca czerwca 2022 r. oraz nadanych uprawnień przedstawiono na poniższej infografice.

Infografika nr 5

Wnioski o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW oraz nadane uprawnienia
w okresie maj 2021 r.–czerwiec 2022 r.



28 Udział (w %) nadanych uprawnień do Systemu eTW do końca czerwca 2021 r. w stosunku do liczby wniosków o nadanie uprawnień złożonych do końca czerwca 2022 r.

35 Udział (w %) udostępnionych kluczy dostępu do końca czerwca 2021 r. w stosunku do liczby wniosków o udostępnienie klucza dostępu złożonych do końca czerwca 2022 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że główną przyczyną nienadania uprawnień wszystkim wierzycielom do 1 lipca 2021 r. były opóźnienia we wdrożeniu systemu eTW oraz liczne błędy w początkowym etapie jego funkcjonowania. Po raz pierwszy Wykonawca – Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. udostępnił Panel Administratora CKEA na środowisku produkcyjnym 21 maja 2021 r., ale funkcjonalność nie działała. W dniach 26–27 maja 2021 r. pracownicy nie posiadali możliwości logowania i wprowadzania danych do Aplikacji. Natomiast 28 maja 2021 r. wprowadzono pierwsze dane, ale proces nadal był błędny – jeden przypadek testowy był pozytywny, a drugi nie. Wykonawca 1 czerwca 2021 r. udostępnił poprawiony Panel Administratora CKEA, który w początkowym okresie działał powoli, po wprowadzeniu danych i zatwierdzeniu, na ich zapisanie należało odczekać 15–20 sekund. Połączenie było często przerywane i nie każdy proces zapisu był zakończony poprawnie. Czas zapisywania danych w aplikacji poprawił się po 8 czerwca 2021 r. Pełna funkcjonalność Panelu Administratora została wdrożona 28 lutego 2022 r. Liczne błędy na bazie testowej mają swoje potwierdzenie w zgłoszeniach rejestrowanych w systemie Jira⁶³. Zgłaszano m.in. niezgodności z instrukcją w zakresie obowiązkowości pól, filtrowania, niegenerowania automatycznego powiadomienia o nadaniu uprawnień, brak możliwości utworzenia organu obsługującego. Kolejną z przyczyn był znaczny wpływ wniosków w krótkim upływie czasu – do 1 lipca 2021 r. wpłynęły 1902 wnioski. Duża liczba przesłanych wniosków była błędnie wypełniona. Proces weryfikacji i oczekiwania na korekty wniosków dodatkowo spowolnił proces rejestracji (...).

Zdecydowana większość wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wpłynęła do IAS w Szczecinie po 1 lipca 2021 r.

W toku nadawania uprawnień do Aplikacji eTW wystąpił problem dotyczący braku możliwości wprowadzenia administratora lokalnego działającego na rzecz dwóch lub więcej organów obsługujących. Problem ten rozwiązany został dopiero w lutym 2022 r. w sposób systemowy przez MF. W dniu 25 lutego 2022 r. wdrożono zmiany w Panelu Administratora. Wdrożenie to wiązało się z koniecznością przeprowadzenia migracji danych, a w konsekwencji z przerwą techniczną w dostępie do systemu od 25 lutego 2022 r. od godz. 15:00 (piątek) do 28 lutego 2022 r. do godz. 6:00 (poniedziałek), o czym poinformowano użytkowników. Przed wdrożeniem zmian po zalogowaniu do Aplikacji eTW administrator lokalny miał dostęp do danych użytkowników dodanych w jednostce organizacyjnej konkretnego wierzyciela – Panel (profil) administratora lokalnego. Zmiana architektury nadawania uprawnień spowodowała, że od 28 lutego 2022 r. administrator lokalny może obsługiwać dowolną liczbę wierzycieli. Po zalogowaniu wyświetla się lista organów obsługujących oraz wierzycieli, do których użytkownik przypisany jest jako administrator lokalny. Po kliknięciu w wybrany wiersz z danymi organu obsługującego i wierzyciela, użytkownik może realizować zadania w kontekście danego podmiotu.

Na podstawie analizy próby 100 dokumentacji dotyczącej wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW, wybranych w sposób losowy,

⁶³ Dokonano 22 zgłoszeń.

które wpłynęły do IAS w Szczecinie w okresie czerwiec–lipiec 2021 r. ustalono, że czas jaki upływał pomiędzy datą wpływu wniosku o nadanie uprawnień, a datą ich nadania wynosił od 1 do 43 dni⁶⁴ (średnio 13 dni). W przypadku zdecydowanej większości (85%) wniosków uprawnienia zostały nadane w terminie przekraczającym pięć dni od daty wpływu. W przypadku 8% wniosków czas ten przekroczył 20 dni.

Nadawanie dostępu do Aplikacji eTW przez IAS w Szczecinie dopiero od końca sierpnia 2021 r. odbywało się bezzwłocznie.

Wsparcie wierzycielom składającym wnioski o uzyskanie dostępu do Aplikacji eTW zapewnione zostało w głównej mierze poprzez Portal, na którym zamieszczono m.in.

- komunikat Ministerstwa Finansów⁶⁵ informujący o pracach mających na celu wprowadzenie systemu teleinformatycznego, przy wykorzystaniu którego przekazywane będą tytuły wykonawcze drogą elektroniczną; w komunikacie wskazano, że Dyrektor IAS na wniosek wierzyciela będzie nadawał dostęp do wskazanego systemu (15 lipca 2020 r.);
- komunikat o możliwości uzyskania klucza dostępu do środowiska testowego Aplikacji eTW (8 marca 2021 r.);
- wzór wniosku wierzyciela o nadanie/odebranie/zmianę uprawnień do Aplikacji eTW wraz z instrukcją jego wypełniania (11 maja 2021 r.),
- komunikaty z 14 i 18 maja 2021 r. w których wskazano osoby udzielające informacji w sprawie nadania dostępu;
- instrukcję wypełniania wniosku, zawierającą odpowiedź jakie informacje należy w poszczególnych blokach wypełnić oraz przykładowo wypełniony wniosek.

Pracownicy IAS w Szczecinie udzielali zainteresowanym informacji telefonicznie i drogą mailową. W szczególności instruowali rozmówcę jakie kroki należy podjąć aby uzyskać dostęp, w tym gdzie udostępniony jest wniosek oraz instrukcja. Od września 2021 r. w IAS w Szczecinie funkcjonuje przeznaczona dla wierzycieli infolinia, której numer podany jest na stronie głównej Portalu. Infolinia jest dostępna od poniedziałku do piątku w godzinach 8–14.

5.3. Urzędy skarbowe

Objęte kontrolą urzędy skarbowe prawidłowo przygotowały się do zmian związanych z wprowadzeniem zasady elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych. Jednostki te zostały poinformowane przez dyrektorów IAS o konieczności wystąpienia z wnioskami o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. W konsekwencji wszystkie jednostki z odpowiednim wyprzedzeniem wystąpiły z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Z przyczyn niezależnych od skontrolowanych jednostek na początku lipca 2021 r. występowały problemy z wystawianiem i odbieraniem tytułów w systemie. Znalazło to odzwierciedlenie w spadku o 20% liczby

⁶⁴ Termin 43 dni wynikał z konieczności wezwania wierzyciela do uzupełnienia braków formalnych, po uzupełnieniu pracownik realizował wnioski według kolejności wpływu.

⁶⁵ Pismo z 13 lipca 2020 r., sygnatura DPP9.042.12.2020.

postępowań wszczynanych w II półroczu 2021 r. w stosunku do analogicznego okresu 2020 r.

W skontrolowanych jednostkach zapewniono niezbędny sprzęt komputerowy i oprogramowanie do obsługi dokumentów w postaci elektronicznej. Pracownicy zostali właściwie przygotowani do realizacji czynności związanych z wystawianiem i przyjmowaniem elektronicznych tytułów wykonawczych oraz mieli odpowiednie uprawnienia do ich obsługi.

Prowadzone w objętych kontrolą urządach skarbowych postępowania egzekucyjne z wykorzystaniem elektronicznych tytułów wykonawczych przebiegały zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi procedurami. We wszystkich skontrolowanych jednostkach zawiadomienia wierzyciela przyjmowane były w wersji papierowej bez weryfikowania możliwości przekazania ich na elektroniczną skrzynkę podawczą przed 3 czerwca 2022 r. Po tej dacie zawiadomienia przyjmowane były dalej w formie papierowej w oparciu o komunikat Ministerstwa Finansów w tej sprawie. Ten sposób postępowania nie był zgodny z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych.

Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych przyczyniło się do wyeliminowania ręcznego przepisywania informacji w nich zawartych przez pracowników urzędów. Wpłynęło również na skrócenie czasu jaki upływał od daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do daty wszczęcia egzekucji administracyjnej oraz wyegzekwowania należności.

Po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych w 60% urzędów skróceniu uległ średni czas od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego. W 40% jednostek czas ten po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych wynosił poniżej jednego dnia.

5.3.1. Przygotowanie do wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

W maju 2021 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów zobowiązała wszystkich dyrektorów IAS do przekazania podległym jednostkom informacji o konieczności wystąpienia przez naczelników urzędów skarbowych – jako wierzycieli – z wnioskami o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW⁶⁶. W związku z powyższym i ogłoszeniem w obwieszczeniu z 27 kwietnia 2021 r., że system teleinformatyczny do przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego zostanie uruchomiony z dniem 1 lipca 2021 r., wszystkie objęte kontrolą US wystąpiły o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW przed datą jej uruchomienia wskazaną w obwieszczeniu.

Trzy z pięciu kontrolowanych urzędów dostęp do Aplikacji eTW uzyskały 1 lipca 2021 r. Urząd Skarbowy w Opatowie dostęp ten uzyskał 5 lipca 2021 r. a Urząd Skarbowy w Zambrowie 26 lipca 2021 r. Naczelnik Urzędu

Naczelnicy US z odpowiednim wyprzedzeniem występowali z wnioskami o nadanie dostępu do Aplikacji eTW

⁶⁶ Pismo z 20 maja 2021 r. znak: DPP9.042.12.2021.

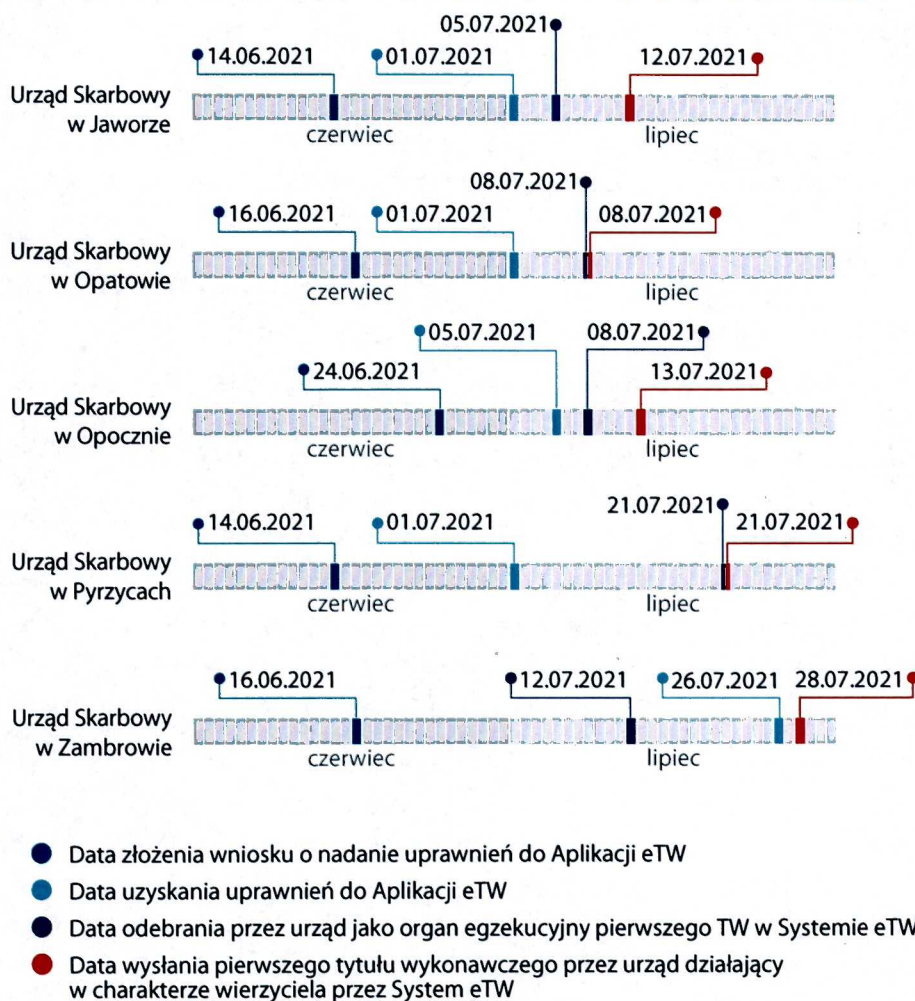
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skarbowego w Zambrowie z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW wystąpiła 16 czerwca 2021 r. Następnie – w związku z brakiem informacji zwrotnej – 8 lipca 2021 r. Urząd ponownie przesłał wniosek do IAS w Szczecinie. Uprawnienia urząd otrzymał 26 lipca 2021 r., tj. 40 dni od przestania pierwszego wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW.

Naczelnik US w Zambrowie wyjaśniła, że nie są jej znane powody tak długiego okresu przyznawania uprawnień do eTW przez IAS w Szczecinie.

Infografika nr 6

Data złożenia wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW przez naczelnika US, uzyskania dostępu, odebrania pierwszego TW przekazanego za pośrednictwem Aplikacji eTW oraz wysłania pierwszego tytułu wykonawczego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Struktura organizacyjna dostosowana do obsługi eTW

Urzędy były organizacyjnie przygotowane do przyjmowania od wierzycieli elektronicznych tytułów wykonawczych przekazywanych za pośrednictwem Aplikacji eTW. W urzędach wyodrębniono komórki prowadzące postępowania egzekucyjne oraz zajmujące się obsługą spraw, w których urząd występował jako wierzyciel. W strukturze organizacyjnej kontrolowanych US funkcjonowały w:

- US w Opocznie: Referat Spraw Wierzycielskich oraz Referat Egzekucji Administracyjnej;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- US w Zambrowie: Referat Spraw Wierzycielskich i Rachunkowości oraz Wieloosobowe Stanowisko Egzekucji Administracyjnej;
- US w Opatowie: Referat Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług, Podatków Majątkowych i Sektorowych oraz Spraw Wierzycielskich i Referat Egzekucji Administracyjnej;
- US w Pyrzycach: Referat Spraw Wierzycielskich i Rachunkowości oraz Referat Egzekucji Administracyjnej;
- US w Jaworze: Referat Spraw Wierzycielskich oraz Referat Egzekucji Administracyjnej.

W czterech objętych kontrolą urzędach skarbowych przyjęto wewnętrzne procedury dotyczące przygotowania i prowadzenia postępowania egzekucyjnego⁶⁷.

Przykłady

W **US w Opatowie** obowiązywała instrukcja Naczelnika Urzędu Skarbowego w Opatowie w sprawie zasad organizacji pracy Referatu Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów Urzędu Skarbowego w Opatowie, która regulowała m.in. sposób postępowania z wpływającymi do Urzędu tytułami wykonawczymi w formie papierowej, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, z użyciem środków komunikacji elektronicznej i SZD⁶⁸. Instrukcja uwzględniała pobieranie tytułów wykonawczych przez pracowników Referatu Egzekucji Administracyjnej, drukowanie, a następnie walidowanie i wczytywanie (migrowanie) do bazy EGAPOLTAX. Instrukcja nie przewidywała możliwości wpływu tytułów wykonawczych poprzez Aplikację eTW i nie określała sposobu procedowania w tym zakresie. W związku ze zmianą u.p.e.a. i wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych, w Urzędzie po ośmiu miesiącach, tj. w dniu 1 marca 2022 r. przyjęto instrukcję Naczelnika Urzędu Skarbowego w Opatowie w sprawie zasad organizacji pracy Referatu Egzekucji Administracyjnej Urzędu Skarbowego w Opatowie.

Naczelnik wyjaśnił, że (...) *zmiana nastąpiła dopiero po analizie przepisów obowiązujących w tym zakresie, weryfikacji funkcjonowania nowej aplikacji w praktyce w zestawieniu z obowiązującą w tym czasie instrukcją. Pracownicy wykonujący zadania w komórce egzekucyjnej w pierwszej kolejności zobligowani są stosować przepisy u.p.e.a. wraz z przepisami wykonawczymi a instrukcja wewnętrzna służy doprecyzowaniu spraw, głównie organizacyjnych.*

W **US w Opocznie** funkcjonowały procedury dotyczące postępowania w zakresie zarządzania zaległościami⁶⁹ oraz decyzje Naczelnika US w sprawie organizacji pracy oraz powołania w komórce egzekucyjnej zespołu oraz rejonów odpowiadających zasięgowi działania Naczelnika US. Dokumenty te nie zawierały postanowień będących przedmiotem zmian dokonanych w u.p.e.a. w zakresie wprowadzonych elektronicznych dokumentów, np. nie wskazywały formy sporządzania i przekazywania tytułów wykonawczych. W dniu 2 września 2021 r. w trakcie zorganizowanej w Urzędzie narady roboczej pracowników komórki egzekucyjnej i Zastępcy Naczelnika Urzędu ustalono w formie pisemnej zasady pracy w Aplikacji eTW. Zasady te wskazywały m.in. obowiązek odbierania tytułów wykonawczych przesłanych za pomocą Aplikacji eTW, obowiązek weryfikacji właściwości

⁶⁷ US w Jaworze, US w Opatowie, US w Opocznie, US w Zambrowie.

⁶⁸ System Zarządzania Dokumentacją.

⁶⁹ Procedura P-006-1 pn.: „Tryb postępowania w zakresie zarządzania zaległościami” obowiązująca od dnia 28 czerwca 2019 r., Procedura P-006/2: pn.: „Tryb postępowania w zakresie zarządzania zaległościami” obowiązująca od dnia 20 lipca 2021 r.

organu egzekucyjnego, rejestracji lub przekazywania tytułu oraz sposób postępowania w przypadku braku możliwości rejestracji dokumentu przez eTW.

W **US w Zambrowie** przy realizowaniu zadań w zakresie postępowań egzekucyjnych stosowano procedurę wewnętrzną⁷⁰ wdrożoną w Urzędzie w grudniu 2021 r. Została ona dostosowana do zmian u.p.e.a. i wprowadzenia elektronicznych dokumentów.

Funkcjonujące w skontrolowanych urzędach skarbowych systemy zastępstw, zapewniały ciągłość pracy na stałym poziomie merytorycznym. Osoby zastępujące posiadały uprawnienia nie niższe od osób zastępowanych, pozwalające na realizację obowiązków w zakresie obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych.

Wystawianie i przysyłanie tytułów wykonawczych w urzędach skarbowych odbywało się z wykorzystaniem systemów dziedzinowych Krajowej Administracji Skarbowej: Poltax2B Plus oraz SSP⁷¹, które miały funkcjonalność umożliwiającą przekazywanie elektronicznych tytułów wykonawczych na bramkę eTW. W systemie Poltax2B Plus czynności te nie wymagały dodatkowego uwierzytelniania użytkownika, W SSP natomiast dokument przed wysłaniem był podpisywany kwalifikowalnym podpisem elektronicznym. Z ustaleń kontroli wynika, że na początku lipca wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych z wykorzystaniem tych systemów było niemożliwe. Potwierdza to także pismo Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów z 30 czerwca 2021 r. W piśmie tym poinformowano, że 1 lipca 2021 r. o godz. 06:00 nastąpi uruchomienie integracji z Aplikacją eTW w P2B Plus na środowisku produkcyjnym dla TW-1(5), tylko w zakresie pierwotnych tytułów wykonawczych. Pozostałe dokumenty należało wystawiać bezpośrednio przez Aplikację eTW, poza systemem P2B Plus, w związku z czasowym brakiem integracji pomiędzy systemami.

Problemy
z funkcjonowaniem
systemu informatycznego

W pierwszym okresie funkcjonowania systemu informatycznego do przysyłania elektronicznych tytułów wykonawczych w kontrolowanych urzędach występowały problemy związane m.in. z dublowaniem tytułów wykonawczych, przekazywaniem i odbiorem tytułów.

Przykłady

W **US w Opatowie** zidentyfikowano problemy w postaci duplikatów zmigrowanych tytułów. Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów mailem z 16 lipca 2021 r. zwrócił się z prośbą o czasowe wstrzymanie się z podejmowaniem próby rejestracji tytułów wykonawczych w związku z trwającymi pracami nad usunięciem duplikatów tytułów zmigrowanych do modułu e-Dokumenty. Następnie 21 lipca 2021 r. poinformowano o wdrożeniu 19 lipca 2021 r. w środowisku produkcyjnym zmian w Aplikacji eTW oraz wskazano wdrożone zmiany, w tym skrypty poprawiające procedury w celu uniknięcia powstawania duplikatów w dokumentach, skrypty usuwające zdublikowane dokumenty mające ten sam numer referencyjny.

W **US w Opocznie** w lipcu 2021 r. wystąpiły problemy w przekazywaniu elektronicznych tytułów wykonawczych i dotyczyły funkcjonowania systemu

⁷⁰ Nr 23/2021.

⁷¹ Scentralizowany System Poboru.

Poltax2B Plus. Problemy te wynikały z przejściowej niepełnej kompatybilności systemu z Aplikacją eTW. W tym okresie wystawiano i przekazywano elektroniczne tytuły wykonawcze za pośrednictwem Aplikacji eTW. Bezpośredni dostęp do funkcjonalności Aplikacji eTW wymagał zalogowania się przez pracownika US (posiadającego uprawnienia dostępu) za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej, przy wykorzystaniu osobistego profilu zaufanego⁷².

Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, zidentyfikowane błędy dotyczące elektronicznych tytułów wykonawczych w Poltax2B Plus były sukcesywnie usuwane i zostały wyeliminowane z systemu. Z uwagi na to, iż problemy te były ogólnokrajowe i znane właścicielowi systemu, pracownicy Urzędu nie kierowali zgłoszeń w tym zakresie.

W US w Pyrzycach, który uzyskał dostęp do Aplikacji eTW 1 lipca 2021 r., odbieranie i rejestrowanie TW bez problemów technicznych było możliwe od 21 lipca 2021 r. – w tym dniu został również odebrany pierwszy TW. Pierwszy tytuł wykonawczy został przekazany także 21 lipca 2021 r.

Naczelnik US w Pyrzycach wyjaśnił: *Próba wystawienia pierwszego tytułu wykonawczego przez wierzyciela odbyła się 2 lipca 2021 r. Jednak ze względu na brak połączenia Aplikacji eTW z organem egzekucyjnym nie było możliwe przekazanie tego tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego. W związku z faktem, że 6 lipca 2021 r. nadal nie mieliśmy możliwości przekazania tego tytułu do organu egzekucyjnego, tytuł wykonawczy anulowaliśmy. W dniu 20 lipca 2021 r. podatnik zapłacił zaległość. Pomimo anulowania tytułu wykonawczego i zapłaty zaległości przez zobowiązanego 28 lipca 2021 r. tytuł wykonawczy został elektronicznie dostarczony do organu egzekucyjnego. Natomiast dopiero 21 lipca 2021 r. wierzyciel miał możliwość skutecznego przekazania pierwszego ważnego tytułu.*

W US w Jaworze po 1 lipca 2021 r. pojawiały się problemy w przekazywaniu dokumentów w postaci elektronicznej. W pierwszych dniach działania Aplikacji eTW 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 komórkach egzekucyjnych US dostęp do Aplikacji eTW, odbiór i obsługa elektronicznych tytułów wykonawczych złożonych przez wierzycieli odbywały się z poziomu modułu e-Dokumenty, będącego częścią systemu EGAPOLTAX i nie wymagał dodatkowego uwierzytelniania użytkownika⁷³.

Do wystawiania tytułów wykonawczych i obsługi dokumentów przekazywanych przez wierzycieli wykorzystywano w US w:

- Jaworze osiem stanowisk komputerowych;
- Opocznie 11 stanowisk;
- Zambrowie sześć stanowisk;
- Opatowie 10 stanowisk;
- Pyrzycach osiem stanowisk.

Na komputerach zainstalowano oprogramowanie niezbędne do wystawiania i obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych. Aplikacja eTW dostępna była na tych komputerach z poziomu aplikacji centralnej PoltaxPlus (Poltax2B i EGAPOLTAX) oraz z poziomu przeglądarki internetowej.

Skontrolowane
US dysponowały
wystarczającą
liczbą sprzętu
i oprogramowania

⁷² Aplikacja eTW dostępna była z poziomu przeglądarki internetowej pod adresem etw.mf.gov.pl.

⁷³ Identyfikacja użytkownika odbywała się na poziomie logowania do domeny MF.

Odpowiednie przygotowanie pracowników

Procedowanie tytułów wykonawczych we wszystkich jednostkach realizowane było przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia i właściwie przygotowanych do realizacji zadań w nowym systemie. Pracownicy wszystkich kontrolowanych US zajmujący się prowadzeniem postępowań egzekucyjnych wzięli udział w szkoleniach i telekonferencjach dotyczących obsługi Aplikacji eTW organizowanych przez Ministerstwo i dyrektorów IAS. Szkolenia te zostały przeprowadzone 1 lipca 2021 r. oraz od 13 do 16 lipca 2021 r. Tematyka szkoleń dotyczyła wystawiania elektronicznych TW oraz zasad ich obsługi, obsługi Aplikacji eTW i głównych funkcjonalności e-dokumentów. W trakcie szkoleń m.in. udostępniono ekran z wersją testową Aplikacji eTW i zaprezentowano sposób jej obsługi.

Pracownikom urzędów przekazano także „Podręcznik Użytkownika – Obsługa Dokumentów Elektronicznych”, w którym przedstawiono m.in. instrukcję i zasady ich obsługi.

Brak możliwości testowania nowych rozwiązań przed uruchomieniem

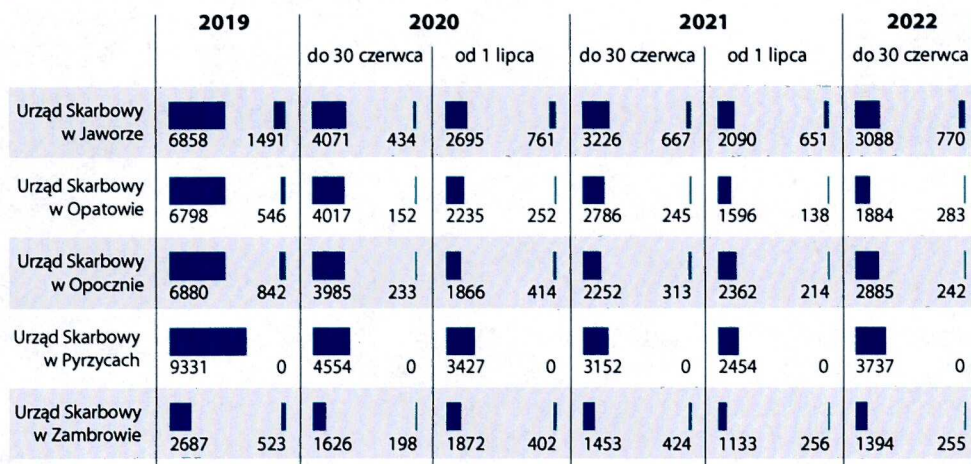
Objęte kontrolą US nie miały możliwości testowania przygotowywanych rozwiązań przed uruchomieniem.

5.3.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem dokumentów elektronicznych

Stosownie do art. 26 § 1 u.p.e.a. (w brzmieniu do 19 lutego 2021 r.) organ egzekucyjny wszczynął egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Z dniem 20 lutego 2021 r., nowelizacją u.p.e.a. z 4 lipca 2019 r. brzmienie tego przepisu uległo zmianie – postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej.

Infografika nr 7

Liczba wszczętych postępowań przez kontrolowane US



Liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych:

■ na wniosek ■ z urzędu

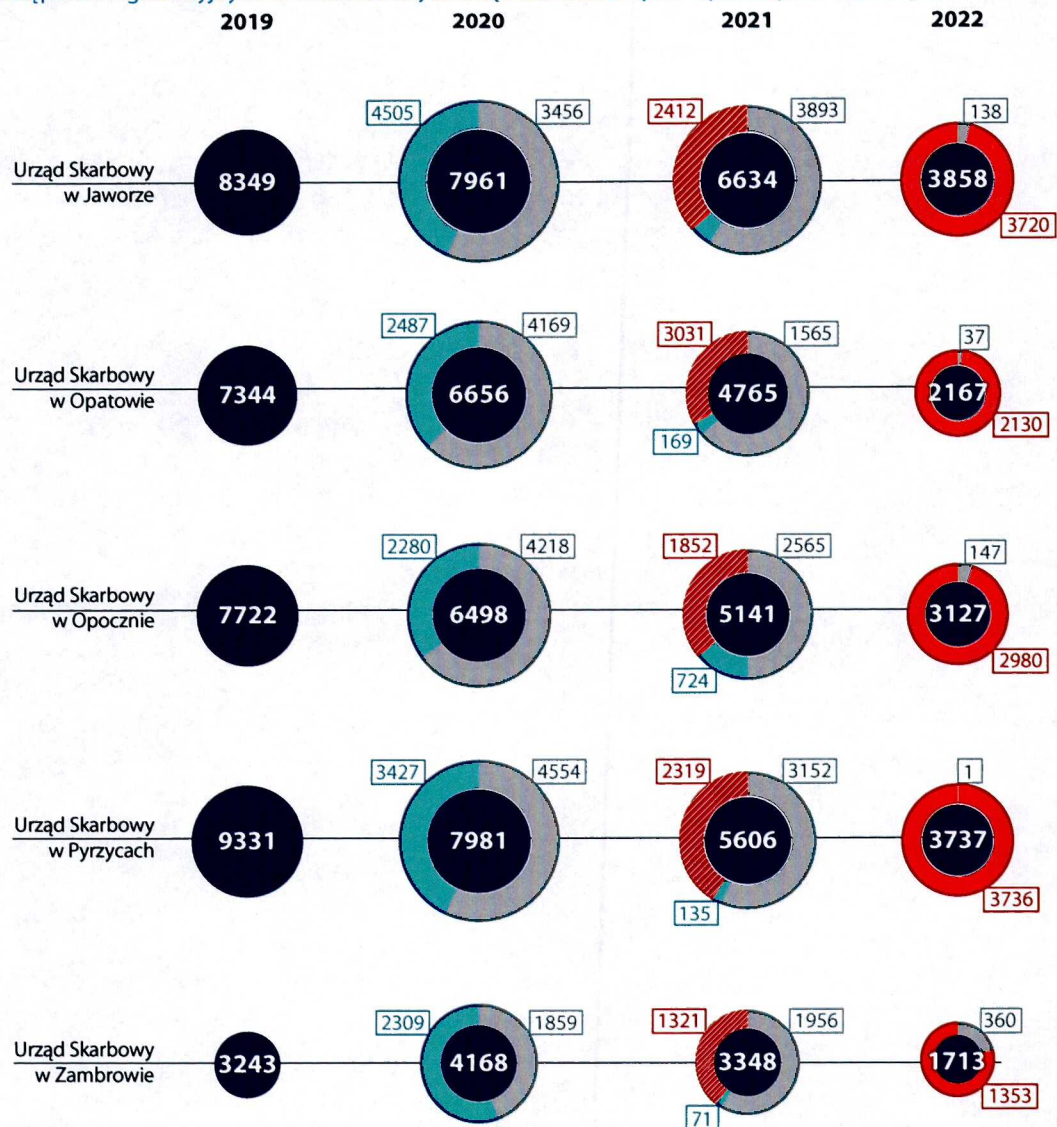
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczbę wszczętych postępowań egzekucyjnych w okresie objętym kontrolą w kontrolowanych urzędach skarbowych przedstawiono na poniższej Infografice.

Infografika nr 8

Liczba postępowań egzekucyjnych w kontrolowanych urzędach skarbowych – sposób przekazania tytułu



- Liczba postępowań egzekucyjnych ogółem
- ▨ Liczba postępowań egzekucyjnych, w których tytuł wykonawczy wpłynął za pośrednictwem Aplikacji eTW od 1 lipca do 31 grudnia
- Liczba postępowań egzekucyjnych, w których tytuł wykonawczy wpłynął za pośrednictwem Aplikacji eTW od 1 stycznia do 30 czerwca
- Liczba postępowań egzekucyjnych, w których tytuł wykonawczy wpłynął w wersji papierowej lub w systemie ePUAP, SZD, SSP, innym od 1 stycznia do 30 czerwca
- Liczba postępowań egzekucyjnych, w których tytuł wykonawczy wpłynął w wersji papierowej lub w systemie ePUAP, SZD, SSP, innym od 1 lipca do 31 grudnia

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Spadek liczby
wszczynanych
postępowań
w II półroczu 2021 r.

Zwraca uwagę zdecydowany spadek – o 20% – liczby wszczynanych postępowań w kontrolowanych urzędach skarbowych w II półroczu 2021 r. w stosunku do analogicznego okresu 2020 r.

Do kontrolowanych US po 1 lipca 2021 r. wpływały także tytuły wykonawcze w wersji papierowej:

- do US w Opatowie po 1 lipca 2021 r. w formie papierowej wpłynęły 23 tytuły. Siedem z nich wystawionych zostało w okresie od 28 do 30 czerwca 2021 r.⁷⁴ W przypadku dwóch wierzycieli przekazał informację o trudnościach technicznych przy przekazywaniu dokumentów w formie elektronicznej. Trzy tytuły zostały zwrócone do wierzyciela ze wskazaniem obowiązku przekazania ich drogą elektroniczną, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej⁷⁵. Natomiast 11 tytułów zostało przekazanych z innych organów egzekucyjnych, zgodnie z właściwością miejscową⁷⁶;
- US w Zambrowie w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. przyjął łącznie 431 tytułów wykonawczych przesłanych w innej formie niż przez Aplikację eTW. Dotyczyło to głównie dalszych tytułów wykonawczych przesłanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych papierowo lub w systemie ePUAP⁷⁷;
- do US w Pyrzycach po 1 lipca 2021 r. w wersji papierowej wpłynęło 136 tytułów. Na podstawie badania 20 spraw, ustalono, iż w 18 przypadkach tytuły zostały wystawione przed 1 lipca 2021 r.⁷⁸, w dwóch przypadkach tytuł został przekazany w wersji papierowej z uwagi na brak możliwości przekazania z przyczyn technicznych w Aplikacji eTW⁷⁹;
- łączna liczba otrzymanych przez US w Jaworze TW w formie papierowej, w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wyniosła 467. Po 30 czerwca 2021 r. do Urzędu Skarbowego nadal wpływały i były procedowane TW w wersji papierowej od podmiotów zewnętrznych np. tytuły przekazywane głównie przez ZUS;
- od dnia 1 lipca 2021 r. do US w Opocznie wpłynęły 53 tytuły wykonawcze wystawione przez wierzycieli w wersji papierowej⁸⁰, w tym:

⁷⁴ Zgodnie z pismem Departamentu MF z 12 lipca 2021 r. znak: DPP9.042.18.2021 naczelnicy urzędów skarbowych jako organy egzekucyjne zobowiązani byli przyjąć na dotychczasowych zasadach wszystkie tytuły wykonawcze wystawione przez wierzycieli do 30 czerwca 2021 r., które wpłynęły po tym okresie do organu egzekucyjnego.

⁷⁵ Zgodnie z pismem Departamentu MF z 24 lipca 2021 r. znak: DPP9.851.38.2021 tytuły wykonawcze, które wpływały do naczelników urzędów skarbowych jako organów egzekucyjnych w formie papierowej, powinny być zwracane do wierzyciela ze wskazaniem obowiązku przekazywania ich drogą elektroniczną (w przypadku, gdy z przyczyn technicznych nie było możliwe przekazanie tytułów wykonawczych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego).

⁷⁶ Tytuły wykonawcze wystawione w latach 2016–2021 (przed 1 lipca 2021 r.).

⁷⁷ O których mowa w piśmie Ministra Finansów z 27 lipca 2021 r. nr DPP9.851.41.2021 w sprawie przekazywania dalszych tytułów wykonawczych przez organy egzekucyjne.

⁷⁸ Na podstawie informacji Departamentu z 12 lipca 2021, znak sprawy: DPP9.042.18.2021 o konieczności przyjmowania w wersji papierowej TW wystawionych przed 1 lipca 2021 r.

⁷⁹ Brak możliwości nadania z przyczyn technicznych uprawnień w systemie eTW. Podmiot – BUM1149 – był zawarty w wykazie do pisma IAS w Szczecinie z 20 października 2021 r. (znak 3201-IEE2.711.1.3.2021.1471) oraz 13 grudnia 2021 r. (znak 3201-IEE2.711.1.3.2021.1737) zawierającym podmioty, którym z przyczyn technicznych nie można nadać uprawnień w systemie eTW.

⁸⁰ Prowadzona w Urzędzie ewidencja nie identyfikowała tytułów wykonawczych wpływających do organu pod względem formy sporządzenia (tj. papierowej czy elektronicznej). Liczba

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) 22 tytuły wykonawcze, które zostały zwrócone wierzycielowi z pouczeniem o obowiązku przekazywania dokumentów z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej,
 - b) 15 tytułów wykonawczych otrzymanych w miesiącach lipiec-sierpień 2021 r. wystawionych przed dniem 1 lipca 2021 r.,
 - c) 16 dalszych tytułów wykonawczych przekazanych przez jednego wierzyciela wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji z nieruchomości.
- Tytuły te zostały pierwotnie przesłane do Urzędu przed 1 lipca 2021 r.

W objętych kontrolą urzędach skarbowych nie stwierdzono przypadków, aby przyjęcie przez kontrolowane urzędy dokumentów w formie innej niż przez Aplikację eTW po 1 lipca 2021 r. było działaniem nieprawidłowym.

Prawidłowe postępowanie po 1 lipca 2021 r. z papierowymi tytułami

Urzędy działając w charakterze wierzyciela po 1 lipca 2021 r. nie wystawiały i nie przekazywały tytułów wykonawczych w formie papierowej za wyjątkiem US w Jaworze. W urzędzie tym w początkowym okresie błędnego działania Aplikacji eTW, wystawiano tytuły papierowo. Przypadki te dotyczyły m.in. problemów związanych z:

- decyzją określającą wysokość zobowiązania;
- zmianą TW (w przypadku, gdy zwiększeniu uległa kwota zobowiązania podatkowego);
- odpowiedzialnością osób trzecich (system nie „widział” kwoty zaległości przy osobie odpowiedzialnej, lecz przy pierwotnym zobowiązanym).

Przykład

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. w **US w Jaworze** w wersji papierowej wystawiono łącznie 53 tytuły (w 2021 r. – 38 sztuk, w 2022 r. – 15 sztuk), 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 TW uległa kwota należności. W takich przypadkach pracownicy edytowali tylko kwotę zaległości, bez konieczności ściągania i rejestracji nowego TW z Aplikacji eTW.

W każdym kontrolowanym urzędzie skarbowym szczegółowej analizie poddano 20 tytułów wykonawczych⁸¹, które wpłynęły do urzędu po 1 lipca 2021 r. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że prowadzenie postępowań egzekucyjnych z wykorzystaniem dokumentów w postaci elektronicznej przebiegało zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi procedurami. W urzędach prawidłowo weryfikowano kompletność dokumentów. W szczególności weryfikowano czy zastosowano prawidłowy wzór tytułu wykonawczego, czy tytuł wykonawczy i informacja były kompletne i zawierały wymagane informacje.

Przyjmowanie zawiadomień wierzyciela w wersji papierowej

otrzymanych tytułów została wskazana przez Urząd i ustalona w wyniku ręcznego przeszukania tytułów wykonawczych w poszczególnych rejonach egzekucyjnych.

⁸¹ W każdej jednostce do badania wybierano w sposób losowy 10 dokumentacji dotyczących tytułów wykonawczych, które wpłynęły do urzędu po 1 lipca 2021 r. oraz w sposób celowy, w miarę możliwości 10 dokumentacji dotyczących tytułów, w których – w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. – wystąpiła konieczność przekazania zawiadomienia wierzyciela.

W trakcie badania próby dokumentacji, weryfikacji poddano sposób postępowania US z otrzymanymi zawiadomieniami wierzyciela:

- w US w Zambrowie, zawiadomienia przekazywane były za pośrednictwem ePUAP lub systemu SZD (Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu i Główny Inspektorat Transportu Drogowego) lub papierowo (jst). W przypadku zawiadomień wierzyciela otrzymywanych w formie papierowej w urzędzie nie weryfikowano, czy wierzyciel miał możliwość ich przesłania przez eTW lub ePUAP, a przyjmował przekazane zawiadomienia, opierając się na wytycznych przekazanych w piśmie Ministerstwa z 3 czerwca 2022 r. do dyrektorów izb administracji skarbowych, które określały, że w okresie przejściowym do końca 2022 roku, przekazywanie zawiadomień wierzyciela będzie odbywało się na dotychczasowych zasadach;
- w US w Opatowie zawiadomienia przekazywane zostały w formie elektronicznej przez system SSP (jeden), za pośrednictwem Aplikacji eTW (jeden) i dziewięć w formie papierowej⁸². Naczelnik wyjaśnił, że *nie były podejmowane działania w celu weryfikacji przyczyn zawiadomienia wierzyciela w formie papierowej. W stosunku do wszystkich obsługiwanych przez urząd tytułów wykonawczych były to zawiadomienia sporadyczne, mało istotne ilościowo. Podjęcie działań celem wyjaśnienia przyczyn przekazania w formie papierowej, wiązałoby się z koniecznością poświęcenia czasu na przygotowanie korespondencji, co nie byłoby uzasadnione ekonomicznie. Nie przyspieszyłoby to też podjęcia działań egzekucyjnych. Ponieważ przepisy o wprowadzeniu eTW zawierały wiele różnych rozwiązań nie tylko dla urzędu skarbowego ale i innych organów. Wymagało to przystosowania różnych elementów funkcjonalnych wszystkich stron objętych tą zmianą. W takich sytuacjach należy zakładać sytuacje i różne nieprzewidziane zdarzenia. Stąd pismo Departamentu MF z 3 czerwca 2022, znak: DPP9.042.7.2022⁸³ dopuszczało różne rozwiązania ewentualnych zagrożeń w związku z wejściem eTW, w tym papierową dokumentację w tym zakresie, więc stosowano się zaleceń z niego wynikających jako wyjątek, biorąc pod uwagę ekonomikę działań;*
- w US w Pyrzycach w siedmiu z 10 badanych przypadków wierzyciele przekazali zawiadomienie w formie papierowej. Naczelnik wskazał, iż zgodnie z treścią pisma z DPP⁸⁴ dopiero od 3 czerwca 2022 roku istniała możliwość sporządzania i przekazywania dokumentu *Elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela* w Aplikacji eTW. W okresie przejściowym, tj. do końca 2022 roku istniała możliwość przekazywania zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a. organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego na dotychczasowych zasadach;

⁸² Do 10 objętych badaniem tytułów wykonawczych US otrzymał 11 zawiadomień wierzyciela wynikających z art. 32aa u.p.e.a.

⁸³ Poinformowano, że od tego dnia istnieje możliwość sporządzania i przekazywania dokumentu *Elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela* w Aplikacji eTW. Jednocześnie wskazał, że w okresie przejściowym, tj. do końca 2022 r. będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego na dotychczasowych zasadach.

⁸⁴ Z 3 czerwca 2022 roku, znak spawy 3201-IEW.033.90.2022.2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w US w Jaworze wszystkie zawiadomienia (10) wpłynęły w wersji papierowej;
- w US w Opocznie 12 zawiadomień wpłynęło w wersji elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP lub systemu dziedzinnego SSP, zaś jedno zawiadomienie urząd otrzymał w wersji papierowej⁸⁵. Naczelnik US nie występował do wierzyciela o powtórne przesłanie zawiadomienia w postaci elektronicznej, bowiem uznał, że sama forma przesłania zawiadomienia nie jest najważniejsza. Priorytetem dla organu egzekucyjnego było zaktualizowanie wysokości dochodzonych kwot, w celu uniknięcia egzekwowania obowiązku, który nie istnieje. W przypadku prowadzenia z wierzycielem dodatkowej korespondencji, tylko w celu uzyskania tego samego zawiadomienia w formie elektronicznej, mogłoby dojść do wyegzekwowania nadmiernej kwoty od zobowiązanego – co byłoby niewątpliwie działaniem na szkodę strony. W urzędzie nie weryfikowano możliwości przesłania przez wierzyciela zawiadomienia na elektroniczną skrzynkę podawczą.

Zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, wierzyciel przekazuje ww. zawiadomienie, organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a. Jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą. Jeżeli nie jest możliwe przekazanie zawiadomienia w sposób powyżej wskazany, przekazuje się je w postaci papierowej.

Rozporządzenie to weszło w życie 20 lutego 2021 r., a więc już od tego dnia zasadą powinno być przekazywanie zawiadomienia wierzyciela na elektroniczną skrzynkę podawczą. Dopiero w przypadku braku możliwości przekazania w powyższy sposób, zgodnie z przepisami rozporządzenia, występowała możliwość przekazania zawiadomienia w formie papierowej.

Wyniki kontroli pokazują, że praktyką w urzędach było przyjmowanie zawiadomień w wersji papierowej bez weryfikacji możliwości przekazania ich na elektroniczną skrzynkę podawczą (do 3 czerwca 2022 r.). Po uruchomieniu funkcjonalności umożliwiającej przekazywanie zawiadomień w systemie informatycznym kontrolowane urzędy opierały się na piśmie Ministerstwa i w dalszym ciągu przyjmowały zawiadomienia w formie papierowej bez weryfikacji możliwości przekazania za pośrednictwem systemu lub na elektroniczną skrzynkę podawczą.

Jedynie w przypadku kontroli w US w Zambrowie stwierdzono przekazanie przez wierzyciela informacji wymaganej art. 26 § 1e u.p.e.a. m.in. o posiadanym przez zobowiązanego składniku majątkowym

⁸⁵ W 10 badanych postępowaniach, w związku z zapłatą wierzycielowi należności pieniężnej, do Urzędu wpłynęło łącznie 13 zawiadomień wierzyciela, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a.

lub źródle jego dochodu; majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego⁸⁶.

W jednym przypadku w US w Opatowie zidentyfikowano przekazanie razem z tytułem wykonawczym odrębnego wniosku egzekucyjnego, w którym wskazano również, że nie są znane wierzycielowi informacje w zakresie składników majątkowych dłużnika.

W tracie kontroli w US w Pyrzycach stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą wszczynania postępowań egzekucyjnych ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty wpływu TW. W przypadku 26 ze 100 postępowań objętych analizą wszczęcie postępowania nastąpiło w terminie przekraczającym 60 dni. W skrajnym przypadku okres od daty wpływu tytułu do Urzędu do daty wszczęcia postępowania wyniósł 553 dni⁸⁷.

5.3.3. Efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych

W każdym urzędzie skarbowym analizie poddano próbę dokumentacji dotyczącej 50 TW wybranych w sposób losowy, które wpłynęły do kontrolowanej jednostki w okresie 2019-2021 (do 1 lipca) oraz próbę 50 TW, które wpłynęły po 1 lipca 2021 r. za pośrednictwem Aplikacji eTW. Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych w trzech urzędach średnia liczba dni od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego zmniejszyła się. W dwóch urzędach liczba dni wzrosła, przy czym w jednym urzędzie trzykrotnie. Tylko w dwóch jednostkach czas ten skrócił się poniżej jednego dnia.

Tabela nr 1

Średni czas od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego w kontrolowanych US

Jednostka	Średnia liczba dni od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego		Liczba dni (wzrost + / spadek -)
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Skarbowy w Pyrzycach	3	2	(-1)
Urząd Skarbowy w Opatowie	3,5	10,6	(+7,1)
Urząd Skarbowy w Opocznie	0,9	0,5	(-0,4)
Urząd Skarbowy w Zambrowie	2,5	0,3	(-2,2)
Urząd Skarbowy w Jaworze	3	3,4	(+0,4)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W przypadku wszystkich US skróceniu uległ czas jaki upływał od wpływu TW do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji oraz czas jaki upływał od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności.

⁸⁶ Punkt 1 i 2 wskazanego przepisu.

⁸⁷ W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) było 20 przypadków, w których wszczęcie następowało od 61 do 553 dni. Po 1 lipca 2021 r. stwierdzono sześć przypadków, w których wszczęcie następowało od 61 do 203 dni.

Ograniczony wpływ wprowadzenia eTW na czas od wystawienia TW do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego

Skróceniu uległ czas od wpływu TW do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji po 1 lipca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Średni czas od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji w kontrolowanych US

Jednostka	Średnia liczba dni od wpływu TW do organu egzekucyjnego do wszczęcia egzekucji		Liczba dni (wzrost + / spadek -)
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Skarbowy w Pyrzycach	119	30	(-89)
Urząd Skarbowy w Opatowie	53,2	15,9	(-37,3)
Urząd Skarbowy w Opocznie	16,42	13,58	(-2,84)
Urząd Skarbowy w Zambrowie	5,8	4,4	(-1,4)
Urząd Skarbowy w Jaworze	34,24	18,56	(-15,68)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tabela nr 3

Średni czas od wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności w kontrolowanych US

Jednostka	Średnia liczba dni od wpływu TW do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności		Liczba dni (wzrost + / spadek -)
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Skarbowy w Pyrzycach	277	48	(-229)
Urząd Skarbowy w Opatowie	128,8	45,9	(-82,9)
Urząd Skarbowy w Opocznie	122,05	42,35	(-79,7)
Urząd Skarbowy w Zambrowie	76,2	31,1	(-45,1)
Urząd Skarbowy w Jaworze	132	121	(-11)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

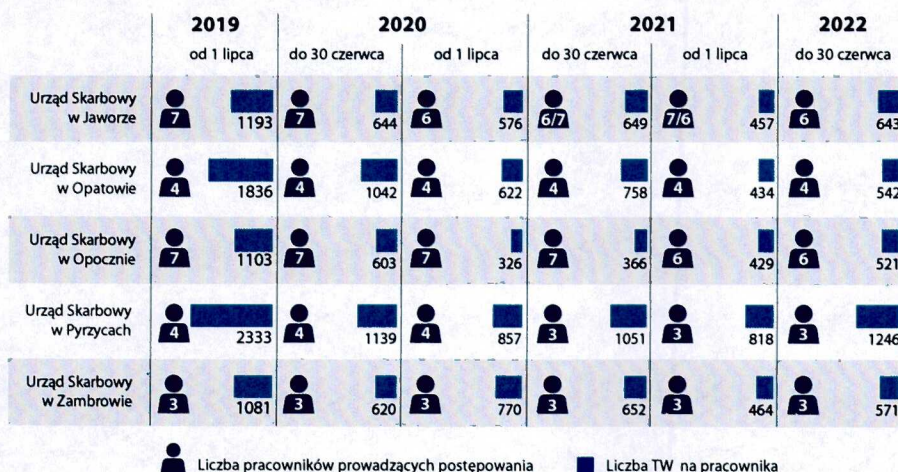
Analizując powyższe dane należy jednak mieć na uwadze, że objęte badaniem tytuły wykonawcze przed 1 lipca 2021 r. pochodziły z okresu dwóch i pół roku, a po 1 lipca 2021 r. z okresu jednego roku.

Wprowadzenie dokumentów elektronicznych nie wpłynęło zasadniczo na zmiany w organizacji pracy w jednostkach, w szczególności na zmniejszenie liczby pracowników zajmujących się tytułami w urzędzie.

Wprowadzenie eTW nie wpłynęło na zmianę zatrudnienia

Infografika nr 9

Liczba pracowników prowadzących postępowania w kontrolowanych urzędach skarbowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W II półroczu 2021 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2020 r. w dwóch jednostkach zmniejszyła się liczba pracowników prowadzących postępowania egzekucyjne⁸⁸. W jednostkach, w których nie zmieniła się liczba pracowników prowadzących postępowania zmniejszyła się znacznie liczba tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika.

System EGAPOLTAX nie posiadał funkcjonalności pozwalającej na monitorowanie czasu sprawdzania i rejestracji tytułu wykonawczego. Naczelnicy podkreślali, że każdy dokument wymaga oddzielnych analiz i weryfikacji, co wymaga różnych czasów obsługi. Naczelnik US w Pyrzycach oszacował, że w okresie przed wprowadzeniem Aplikacji eTW czas potrzebny na sprawdzenie i rejestrację w systemie EGAPOLTAX wynosił 20 minut. Natomiast po 1 lipca 2021 r. czas potrzebny na sprawdzenie i rejestrację w systemie EGAPOLTAX wynosił pięć minut.

Wprowadzenie eTW
w opinii naczelników
US wpłynęło
na uproszczenie
i usprawnienie
prowadzenia
postępowań
egzekucyjnych

W opinii naczelników objętych kontrolą US wdrożenie Aplikacji eTW i wprowadzenie zasady przekazywania TW elektronicznie wpłynęło na uproszczenie i usprawnienie prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Jako główną korzyść wprowadzonych rozwiązań wskazywano wyeliminowanie ręcznego wprowadzania dokumentów do systemu, które pochłaniało czas pracowników oraz ograniczenie kosztów ponoszonych na opłaty pocztowe.

Przykłady

Naczelnik **US w Jaworze** jako korzyści płynące z wdrożenia Aplikacji eTW wskazała:

- 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.

W opinii Naczelnik:

- 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 teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych nie wpłynęło na zmniejszenie liczby zadań, czy też na ich pracochłonność.

⁸⁸ Urząd Skarbowy w Opocznie, Urząd Skarbowy w Pyrzycach.

Naczelnik **US w Zambrowie** zwrócił uwagę na uproszczenie i usprawnienie postępowań, zmniejszenie kosztów i zmniejszenie prawdopodobieństwa popełnienia błędu, wskazując m.in., że:

- rejestracja tytułów wykonawczych za pośrednictwem Aplikacji eTW udoskonaliła i skróciła czas wprowadzania tytułu do systemu EGAPOLTAX. Potwierdzeniem tego są tytuły wykonawcze wielopozycyjne dotyczące np. abonamentu radiowo-telewizyjnego Poczty Polskiej – 60 pozycji. Rejestracja ręczna tytułu wielopozycyjnego zajmowała użytkownikowi rejestrującemu znacznie więcej czasu;
- wprowadzenie Sytemu (...) wyeliminowało popełnienie błędu mogącego zaistnieć podczas rejestracji ręcznej rachunku bankowego wierzyciela wskazanego na tytule wykonawczym, a tym samym szybszą jego rejestrację;
- proces podpisywania dokumentów w postaci elektronicznej przebiega szybciej niż w przypadku podpisywania ręcznego; nie drukujemy tytułów wykonawczych (skrócenie procesu wystawiania tytułów wykonawczych – oszczędność czasu, oszczędność papieru i tonera);
- w przypadku kierowania tytułów wykonawczych do innych organów egzekucyjnych nie drukujemy i nie wysyłamy drogą pocztową tytułów oraz nie ponosimy kosztów wysyłki pocztowej (tytuły są migrowane elektronicznie);
- organy egzekucyjne otrzymują tytuły wykonawcze szybciej, dzięki czemu zwiększa się możliwość zabezpieczenia majątku dłużnika w krótszym czasie;
- podczas wystawiania tytułów wykonawczych dane dłużnika są przez pracowników kopiowane do Aplikacji eTW, co zmniejsza prawdopodobieństwo popełnienia błędu.

Wśród dotychczasowych mankamentów w funkcjonowaniu systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych, naczelnicy kontrolowanych US wymienili m.in.:

- *czasowe niespójności w zakresie migracji automatycznego zapytania o majątek do systemu OGNIVO⁸⁹, banki nie otrzymywały zapytania, a pracownicy byli zmuszeni do wystosowania zapytania za pośrednictwem systemu OGNIVO;*
- *brak możliwości automatycznej rejestracji zarządzenia zabezpieczenia w Systemie oraz powiązania numeru referencyjnego nadanego w Aplikacji eTW podczas rejestracji zarządzenia zabezpieczenia (pracownik musi dokonać ręcznej rejestracji zarządzenia zabezpieczenia w systemie EGAPOLTAX. Jeżeli podczas rejestracji zarządzenia zabezpieczenia nie wpisze numeru referencyjnego nadanego w Aplikacji eTW, nie jest widoczna rejestracja zarządzenia zabezpieczenia);*
- *brak możliwości automatycznej rejestracji gdy jedna z pozycji „od dnia” wskazanych zaległości tytułu wykonawczego jest późniejsza niż data wystawienia tytułu wykonawczego (W takiej sytuacji wymagana jest rejestracja ręczna tytułu wykonawczego w systemie EGAPOLTAX. Dotyczy to tytułów wykonawczych otrzymywanych od wierzyciela Prezesa KRUS wymagalnych kwartalnych składek ubezpieczeń rolników);*
- *brak możliwości automatycznej rejestracji zawiadomienia wierzyciela w Systemie eTW (pracownik Urzędu zapisywał dokument na serwerze, drukował i rejestrował go ręcznie w systemie EGAPOLTAX);*

Problemy z elektronicznymi TW według naczelników urzędów skarbowych

⁸⁹ System umożliwiający szybką i bezpieczną komunikację pomiędzy bankami a innymi instytucjami, wykorzystywany przy prowadzeniu postępowań egzekucyjnych.

- konieczność ręcznego wprowadzania do systemu EGAPOLTAX tytułów wykonawczych (wraz z dokumentacją z postępowania egzekucyjnego od innych organów), które wpływają do Urzędu w wersji papierowej;
- długi czas reakcji systemu na wygenerowanie wywoływanych komunikatów.

Jako rozwiązania, które mogłyby przyczynić się do usprawnienia i uproszczenia postępowania egzekucyjnego, naczelnicy US wskazali m.in.:

- nałożenie na pracodawców obowiązku powiadomienia organu podatkowego, zarówno o zatrudnieniu pracownika, jak i o rozwiązaniu umowy o pracę;
- 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 umożliwiającego automatyczne przenoszenie do systemu EGAPOLTAX danych przekazywanych urzędowi skarbowemu przez komorników sądowych w warunkach zbiegu egzekucji;
- ograniczenie liczby aplikacji/systemów wykorzystywanych na potrzeby prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

5.4. Urzędy jst

Większość kierowników objętych kontrolą urzędów jst nie wystąpiła z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. W konsekwencji na dzień uruchomienia systemu informatycznego jednostki te nie miały do niego dostępu.

Skontrolowane jednostki dysponowały niezbędnym sprzętem komputerowym i oprogramowaniem do przygotowywania i przekazywania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej. Pracownicy zajmujący się przygotowywaniem tytułów egzekucyjnych brali udział w szkoleniach organizowanych przez firmy zewnętrzne dotyczących zmian w u.p.e.a.

W zdecydowanej większości jednostek (93%) w celu logowania do Aplikacji eTW wykorzystywano profil zaufany.

Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych w większości kontrolowanych urzędów jst odbywało się prawidłowo. Tytuły wykonawcze były kompletne i zawierały wymagane informacje. Nieprawidłowości polegające na przekazywaniu tytułów wykonawczych po 1 lipca 2021 r. w formie papierowej stwierdzono w 21% skontrolowanych urzędów jst. W dwóch (14%) jednostkach zidentyfikowano przypadki wystawiania lub podpisywania tytułów wykonawczych przez osoby nieuprawnione.

We wszystkich jednostkach stwierdzono nieuzasadnione opóźnienia w przygotowywaniu tytułów wykonawczych po dostarczeniu zobowiązanemu upomnienia i nieuregulowaniu należności.

Zawiadomienia wierzyciela przekazywane były głównie w postaci papierowej, także w sytuacji, w której istniała możliwość przekazania ich zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych na elektroniczną skrzynkę podawczą.

Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych przyczyniło się do ograniczenia kosztów ponoszonych na opłaty pocztowe. W ponad połowie jednostek (62%)⁹⁰ po uruchomieniu Aplikacji eTW skrócił się czas od wystawienia tytułu wykonawczego do jego wpływu do organu egzekucyjnego.

5.4.1. Przygotowanie do przesyłania tytułów wykonawczych elektronicznie

Znowelizowany, ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, przepis art. 26 § 1c u.p.e.a. stanowi, że wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego:

- drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej;
- przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe⁹¹, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

Na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej u.p.e.a. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w obwieszczeniu z 27 kwietnia 2021 r. ogłosił, że system teleinformatyczny do przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego zostanie uruchomiony z dniem 1 lipca 2021 r.

W związku ze zmianą sposobu przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego wierzyciele zostali zobowiązani do uzyskania dostępu do Aplikacji eTW. Wnioski o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW należało składać do Dyrektora IAS w Szczecinie. Na Portalu opublikowany został wzór wniosku wierzyciela o nadanie, zmianę, odebranie uprawnień do Aplikacji eTW wraz z przykładem wypełnionego wniosku wierzyciela. Na Portalu zamieszczona została także *Instrukcja wypełniania wniosku wierzyciela o nadanie/zmianę/odebranie uprawnień do Aplikacji eTW*. Zgodnie z instrukcją każda jednostka/urząd obsługujący wierzyciela mógł złożyć tylko jeden wniosek o nadanie uprawnień.

Wierzyciele integrujący własny system dziedziny z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (eTW) mogli również występować o wydanie klucza dostępu (X-API Key).

Z 14 urzędów jst, przed uruchomieniem Aplikacji eTW z wnioskiem o nadanie uprawnień wystąpiło pięciu kierowników objętych kontrolą urzędów (36%)⁹². Dostęp do aplikacji przed jej uruchomieniem uzyskała tylko jedna jednostka⁹³.

Wystąpienie przez większość kierowników kontrolowanych urzędów jst z wnioskiem o nadanie dostępu do Aplikacji eTW z opóźnieniem

⁹⁰ Dane dla 8 z 13 jednostek. W jednej z jednostek w okresie objętym kontrolą nie wystawiono żadnego TW.

⁹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 896, ze zm.

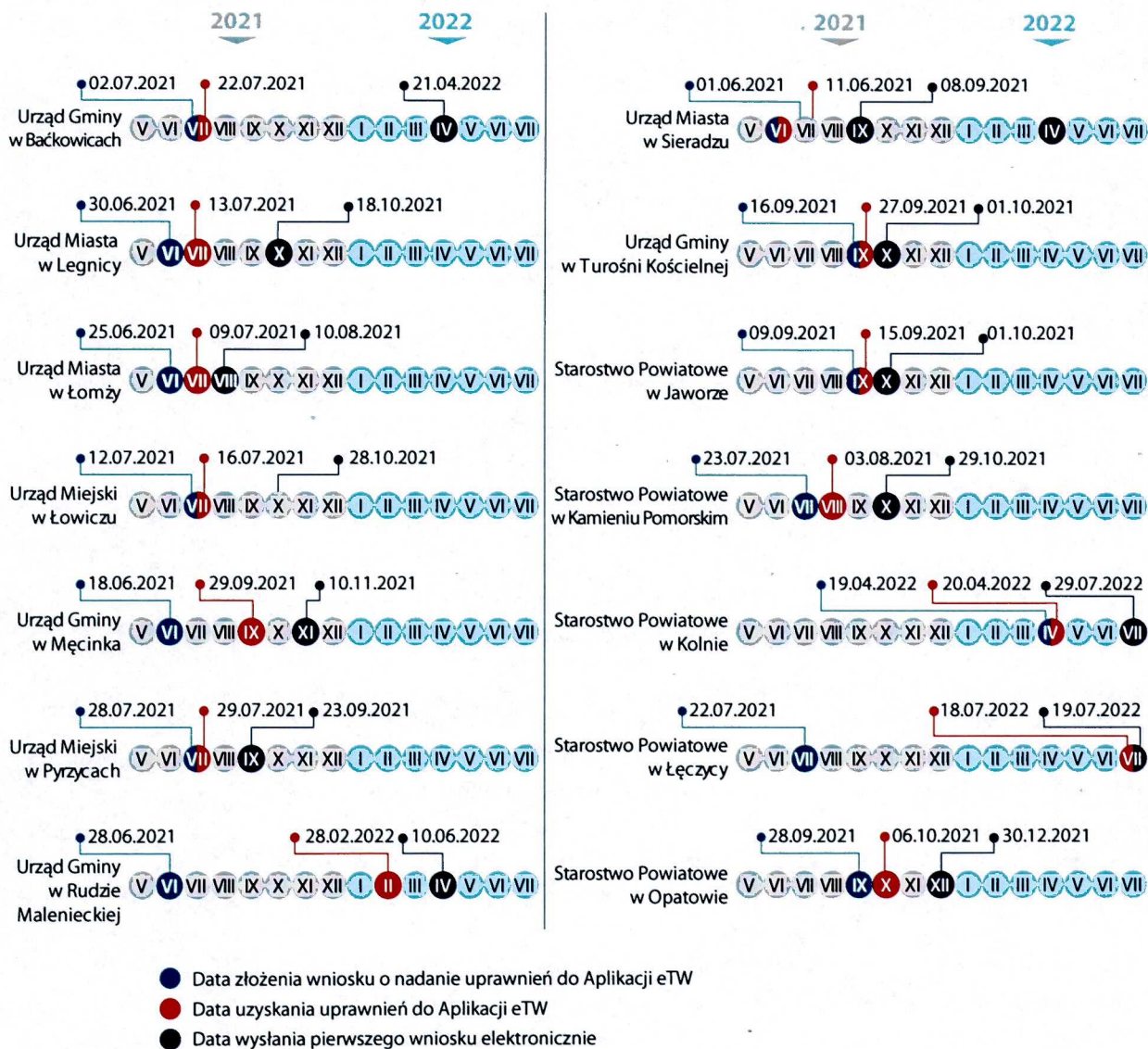
⁹² Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej, Urząd Gminy Męcinka, Urząd Miasta Legnica, Urząd Miasta w Sieradzu, Urząd Miasta w Łomży.

⁹³ Urząd Miasta Sieradza.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Data wystąpienia przez kierowników objętych kontrolą jst z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW, uzyskania dostępu oraz wysłania pierwszego TW za pośrednictwem systemu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

Wójtowi Rudy Malenieckiej nadano uprawnienia do Aplikacji eTW 28 lutego 2022 r. (241 dni od jej uruchomienia). Wójt, jako wierzyciel ustawowy, prawidłowo wypełnił i przesłał wniosek do Dyrektora IAS w Szczecinie 28 czerwca 2021 r. We wniosku wskazano jednego pracownika urzędu gminy wyznaczonego do pełnienia funkcji administratora lokalnego Aplikacji eTW. Pomimo braku informacji zwrotnej dopiero 27 grudnia 2021 r. informatyk skontaktował się drogą mailową z IAS w Szczecinie. W odpowiedzi z 28 grudnia 2021 r. uzyskał potwierdzenie, że przyczyną nieprzyznania dostępu do systemu był problem z unikalnością numeru PESEL, polegający na tym, że osoba zgłoszona o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW była już administratorem lokalnym w innym urzędzie. Ponadto IAS w Szczecinie poinformowała o trwających pracach nad rozwiązaniem, które umożliwi pełnienie funkcji administratora lokalnego w kilku jednostkach. Wprowadzenie tej funkcjonalności zaplanowano na przełomie stycznia i lutego 2022 r.

Wójt wyjaśnił, że została podjęta decyzja o oczekiwaniu na rozwiązanie problemu.

Starosta Kolneński uzyskał dostęp do Aplikacji eTW 20 kwietnia 2022 r. (292 dni od jej uruchomienia).

Starostwo Powiatowe w Kolnie wystąpiło z wnioskiem o nadanie uprawnień dopiero 19 kwietnia 2022 r. Starosta wyjaśnił, że z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji wystąpiono po szkoleniu, w wyniku którego przeszkolony pracownik przygotował wniosek.

Starosta Łęczycki otrzymał uprawnienia 18 lipca 2022 r. (381 dni od jej uruchomienia). Starosta przesłał wniosek o nadanie uprawnień do IAS w Szczecinie 22 lipca 2021 r. Jednak wygenerowany i pobrany ze Słownika Wierzycieli kod wierzyciela dotyczył Powiatu Łęczyckiego zamiast Starosty, który był wierzycielem ustawowym. Pomimo tego wniosek został zatwierdzony przez IAS w Szczecinie, a uprawnienia nadano 2 sierpnia 2021 r.

W dniu 18 lipca 2022 r. Starosta Łęczycki ponownie wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień dostępowych do Aplikacji eTW, tym razem wskazując jako wierzyciela Starostę Powiatu Łęczyckiego i w tym samym dniu uzyskał uprawnienia.

W rezultacie Starostwo Powiatowe w Łęczycy miało uprawnienia do Aplikacji eTW dla dwóch wierzycieli – Powiatu Łęczyckiego (nadane 2 sierpnia 2021 r.) oraz Starosty Łęczyckiego (nadane 18 lipca 2022 r.), pomimo tego, że właściwym i jedynym wierzycielem w zakresie prowadzenia czynności związanych z windykacją wierzytelności był Starosta Łęczycki.

Najwcześniej z kontrolowanych jednostek pierwszy tytuł wykonawczy za pośrednictwem Aplikacji eTW przekazali pracownicy Urzędu Miasta w Łomży – 10 sierpnia 2021 r. W przypadku czterech z 14 objętych kontrolą urzędów jst pierwszy tytuł wykonawczy za pośrednictwem Aplikacji eTW przekazany został dopiero w 2022 r.

Pracownicy objętych kontrolą jednostek informacje o konieczności uzyskania dostępu do Aplikacji eTW uzyskali m.in. z rozmów z przedstawicielami innych urzędów, ofert szkoleniowych oraz z pouczeń przekazywanych przez urzędy skarbowe – po przekazaniu przez wierzycieli po 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych w formie papierowej. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie otrzymał oficjalnej informacji ze strony KAS o wprowadzanych zmianach w postępowaniu egzekucyjnym ani o wynikającej z nich konieczności uzyskania przez wierzycieli uprawnień do systemu teleinformatycznego.

Brak bezpośredniej informacji skierowanej do jst był jedną z przyczyn opóźnień w składaniu wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Opatowie informację o konieczności uzyskania dostępu do Aplikacji eTW uzyskało w związku ze zwróceniem przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Opatowie (pismem z 9 września 2021 r.) dwóch tytułów wykonawczych wystawionych i przesłanych do ww. urzędu w formie papierowej.

Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim wiedzę o konieczności uzyskania dostępu do Aplikacji eTW uzyskało w lipcu 2022 r., na skutek zwrócenia przez organ egzekucyjny tytułów wykonawczych przekazanych w niewłaściwej formie. Pracownik Urzędu Skarbowego w Kamieniu Pomorskim w przeprowadzonej rozmowie telefonicznej poinformował o zmianie przepisów i obowiązku złożenia wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW.

Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej informacje o zmianach w sposobie przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego uzyskał z wiadomości e-mail zawierających ofertę szkoleń dotyczących nowelizacji u.p.e.a.

Pracownicy trzech objętych kontrolą urzędów jst wiedzę o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i uruchomieniu systemu informatycznego do przekazywania elektronicznych tytułów wykonawczych oraz związanego z tym wymogu uzyskania dostępu do Aplikacji eTW zaczerpnęli z Portalu⁹⁴.

Dostęp do Aplikacji eTW
z wykorzystaniem Profilu
Zaufanego

Wystawienie oraz przekazanie przez wierzyciela elektronicznych tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego możliwe było z poziomu przeglądarki internetowej lub bezpośrednio po integracji własnego systemu dziedzinowego wierzyciela z Centralnym Systemem Elektronicznych Tytułów Wykonawczych. Dostęp do Aplikacji eTW z poziomu przeglądarki internetowej wymagał zalogowania za pomocą Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej (login.gov.pl) przy wykorzystaniu aktywnego profilu zaufanego.

Obraz nr 1

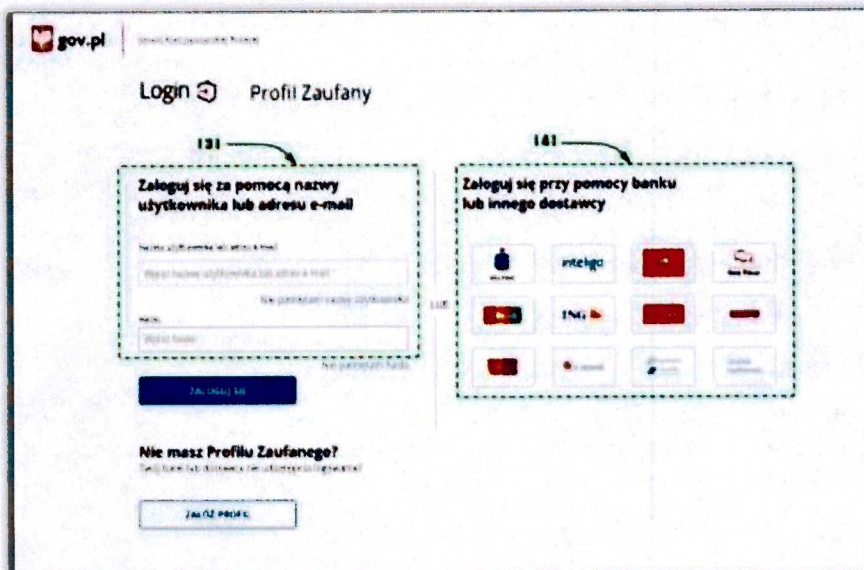
Logowanie do Aplikacji eTW

Źródło. Podręcznik użytkownika Aplikacja eTW – Formularz TW-1(5) Wersja 1.17.

⁹⁴ Urząd Gminy Baćkowice, Urząd Gminy Męcinka i Urząd Miasta Sieradza.

Obraz nr 2

Logowanie do Aplikacji eTW – profil zaufany



Źródło. Podręcznik użytkownika Aplikacja eTW – Formularz TW-1(5) Wersja 1.17.

Pracownicy prawie wszystkich (13 z 14) objętych kontrolą urzędów jst przekazywali tytuły wykonawcze wykorzystując bezpośredni dostęp do Aplikacji eTW i logując się z wykorzystaniem profilu zaufanego. Jedynie w Urzędzie Miejskim w Łowiczu do przekazywania tytułów wykonawczych nie wykorzystywano Aplikacji eTW dostępnej z poziomu przeglądarki internetowej, a wszystkie tytuły wykonawcze przekazywano bezpośrednio poprzez zintegrowany system dziedziny.

Zintegrowany system dziedziny oprócz Urzędu Miejskiego w Łowiczu posiadało także pięć innych skontrolowanych urzędów jst: Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Urząd Gminy Męcinka, Urząd Gminy w Baćkowicach, Urząd Miasta Sieradza oraz Urząd Miejski w Pyrzycach.

43% jst posiadało zintegrowany z eTW system dziedziny

Wszystkie jednostki dysponowały odpowiednim sprzętem i oprogramowaniem niezbędnym do przekazywania do organu egzekucyjnego dokumentów w postaci elektronicznej. Liczba stanowisk komputerowych przeznaczonych przez poszczególne podmioty do obsługi Aplikacji eTW była wystarczająca, a jakość i sprawność sprzętu nie budziła zastrzeżeń. Zainstalowane oprogramowanie we wszystkich jednostkach umożliwiało sporządzanie i generowanie tytułów wykonawczych zgodnych z formatem określonym przez IAS w Szczecinie.

Odpowiednie wyposażenie w sprzęt i oprogramowanie

Pracownicy skontrolowanych urzędów jst zajmujący się sporządzaniem tytułów wykonawczych i monitorowaniem procesu egzekwowania należności od dłużników zwrócili uwagę na brak funkcjonalności Aplikacji eTW, które w praktyce mogłyby znacznie usprawnić ich pracę. Jako pożądane wskazali funkcjonalności, które umożliwiałyby:

- sprawdzenie ewentualnego przekazania przez urząd skarbowy tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego, zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika – przydatność tej funkcjonalności wskazano w trzech skontrolowanych jednostkach (21%);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wycofanie tytułu wykonawczego przekazanego uprzednio do organu egzekucyjnego – w pięciu jednostkach (36%);
- porównywanie bazy danych poszczególnych urzędów z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników – w siedmiu jednostkach (50%).

Sporządzenie tytułów przez właściwie przygotowanych pracowników w większości urzędów

Tytuły wykonawcze w dziewięciu z 14 skontrolowanych urzędach jst sporządzane były przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia i właściwie przygotowanych do realizacji zadań w Aplikacji eTW. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w pięciu skontrolowanych jednostkach⁹⁵.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Legnica** elektroniczne tytuły wykonawcze od 15 września 2021 r. wystawiał pracownik, którego prezydent upoważnił do wykonywania takich czynności dopiero od 8 listopada 2021 r. W wymienionym okresie pracownik ten – pomimo braku upoważnienia – wystawił 52 tytuły wykonawcze.

Pracownicy większości skontrolowanych urzędów uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych dotyczących obsługi Aplikacji eTW

W ramach przygotowania do realizacji zadań w nowej Aplikacji eTW pracownicy 11 jednostek wzięli udział w szkoleniach dotyczących nowych rozwiązań w zakresie przygotowania i przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie. W przypadku czterech jednostek⁹⁶ szkolenia odbyły się po 1 lipca 2021 r., tj. po wdrożeniu systemu teleinformatycznego do przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie. Koszty uczestnictwa w szkoleniach poniesione przez kontrolowane podmioty wyniosły od 350 zł do 2496 zł.

Pracownicy trzech jednostek zajmujący się sporządzaniem tytułów wykonawczych w Aplikacji eTW nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach dotyczących tego zagadnienia⁹⁷.

Wiedzę w zakresie obsługi Aplikacji eTW pracownicy kontrolowanych urzędów jst uzyskali głównie z Portalu i w ramach samokształcenia.

Przykłady

Wójt Gminy Baćkowice wyjaśnił, że pracownicy obsługujący Aplikację eTW korzystali z informacji znajdujących się na *Portalu wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej*.

Pracownicy Urzędu Miasta w Łowiczu nie mieli dodatkowych szkoleń w związku z wdrożeniem Aplikacji eTW, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz – posiadali wiedzę w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji oraz podnosili swoją wiedzę w ramach samokształcenia poprzez zapoznanie się z informacjami na Portalu i stronach internetowych organów egzekucyjnych, gdzie znajdowały się zarówno przepisy w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji, wyjaśnienia Ministra Finansów, jak i podręczniki użytkowania Aplikacji eTW.

⁹⁵ Urząd Miasta Legnica, Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej, Starostwo Powiatowe w Opatowie, Starostwo Powiatowe w Jaworze, Starostwo Powiatowe w Kolnie.

⁹⁶ Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej, Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Starostwo Powiatowe w Łęczycy, Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim.

⁹⁷ Urząd Gminy w Baćkowicach, Urząd Miasta w Łowiczu, Starostwo Powiatowe w Jaworze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

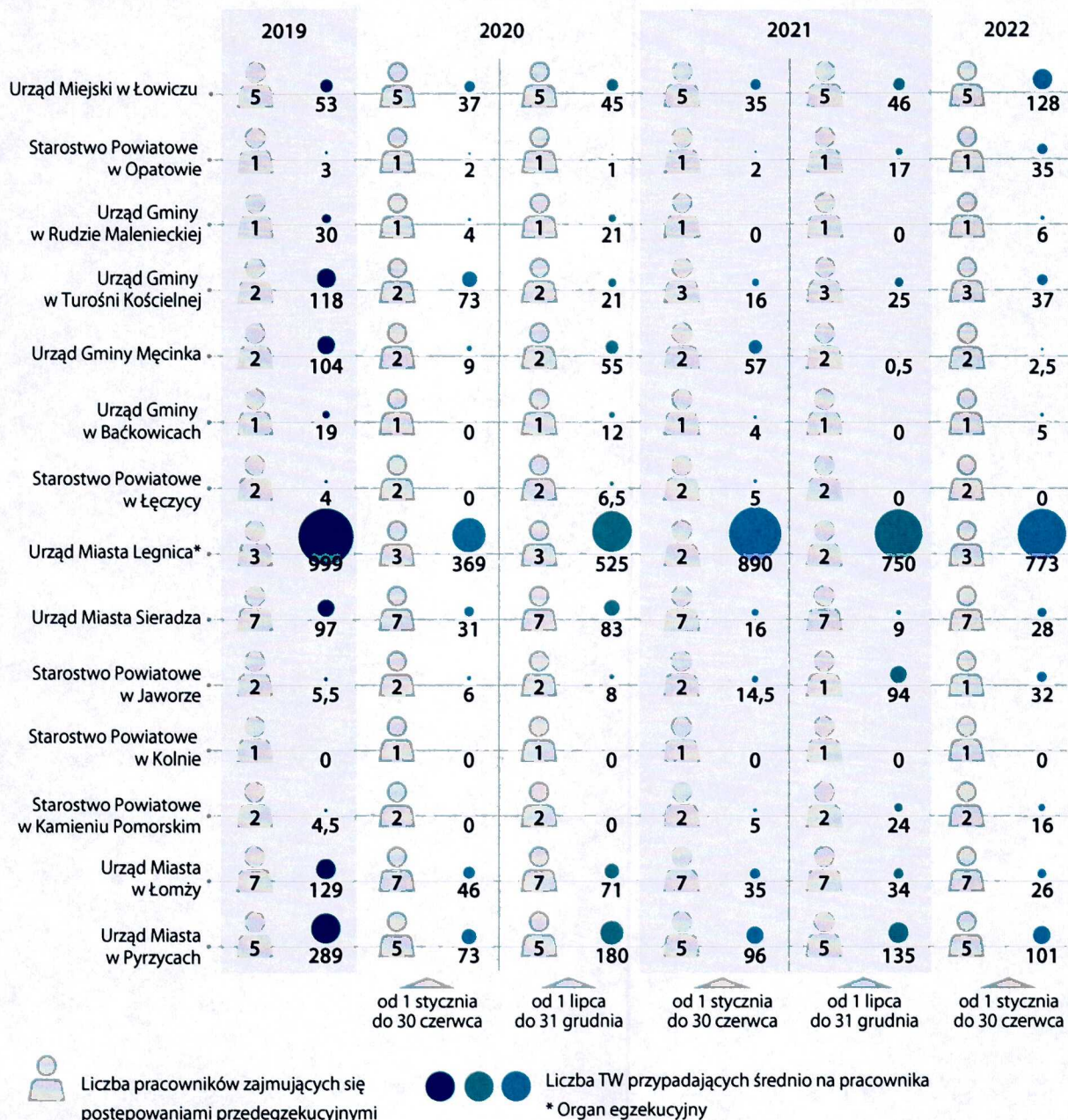
W Starostwie Powiatowym w Jaworze szkolenie w zakresie obsługi Aplikacji eTW odbyło się w formie samokształcenia z wykorzystaniem instrukcji obsługi zamieszczonej na stronie internetowej Portalu.

Skontrolowane urzędy były organizacyjnie przygotowane do sporządzenia tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej.

Odpowiednia struktura organizacyjna do obsługi Aplikacji eTW

Infografika nr 11

Liczba pracowników zajmujących się tytułami wykonawczymi w urzędzie i liczba TW przypadająca na jednego pracownika w skontrolowanych urzędach jst



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W sześciu jednostkach w okresie objętym kontrolą funkcjonowały wewnętrzne procedury dotyczące przygotowywania tytułów wykonawczych⁹⁸. W dwóch jednostkach procedury nie zostały dostosowane do zmian u.p.e.a. i wprowadzenia elektronicznych dokumentów⁹⁹. Procedura procesu windykacji obowiązująca w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim nie zawierała postanowień dotyczących sposobu prowadzenia postępowań.

Brak możliwości
testowania Aplikacji eTW
przed uruchomieniem

Żadna ze skontrolowanych jednostek nie miała możliwości testowania Aplikacji eTW przed jej uruchomieniem.

5.4.2. Wystawianie tytułów wykonawczych

Zgodnie z art. 26 § 1 u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej.

Na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji dotyczącej 20 tytułów wykonawczych wystawionych w każdej z kontrolowanych jednostek¹⁰⁰ stwierdzono, że we wszystkich jednostkach stosowano prawidłowy wzór tytułu wykonawczego. Badane tytuły wykonawcze były kompletne i zawierały wymagane informacje.

Nieprawidłowości polegające na przekazywaniu tytułów wykonawczych po 1 lipca 2021 r. w formie papierowej stwierdzono w trzech kontrolowanych jednostkach¹⁰¹.

Przykłady

Po 1 lipca 2021 r. w **Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim** sporządzono 30 tytułów wykonawczych w postaci papierowej. Tytuły te następnie przekazano do organów egzekucyjnych za pośrednictwem operatora pocztowego, co było niezgodne z art. 26 § 1c u.p.e.a. w myśl którego wnioski egzekucyjne i TW przekazuje się do organu egzekucyjnego: 1) drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej; 2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

Starosta wyjaśnił: *Starostwo nie posiadało systemu do generowania i przekazywania tytułów w formie elektronicznej, dodatkowo pracownik wykonujący*

⁹⁸ Urząd Miasta w Łomży, Urząd Miejski w Pyrzycach, Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej, Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Starostwo Powiatowe w Jaworze, Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim.

⁹⁹ Urząd Miasta w Łomży, Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej.

¹⁰⁰ W każdej jednostce do badania wybierano w sposób losowy 10 dokumentacji dotyczących tytułów wykonawczych przygotowanych po 1 lipca 2021 r. oraz w sposób celowy, w miarę możliwości 10 dokumentacji, w których – w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. – wystąpiła konieczność przekazania zawiadomienia wierzyciela.

¹⁰¹ Starostwo Powiatowe w Jaworze, Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim, Starostwo Powiatowe w Opatowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obowiązkowi nie posiadał przypisanych uprawnień w systemie ePUAP, dlatego też uznano, że tradycyjna forma wysyłki tytułów wykonawczych będzie dopuszczalna. Był to okres, w którym nastąpił gwałtowny wzrost postępowań egzekucyjnych w jednostce w związku ze zmianami w ustawie Prawo o ruchu drogowym, które prowadzone były przez pracownika oczekującego na nadanie uprawnień dostępowych do Aplikacji eTW. W wyniku omyłki ze strony organu egzekucyjnego nie otrzymał on wiadomości potwierdzającej, co wydłużyło okres wysyłania dokumentów w formie tradycyjnej, aby nie wstrzymywać toczących się postępowań.

Cztery tytuły wykonawcze, wystawione 2 sierpnia i 8 września 2021 r. zostały przekazane przez pracowników **Starostwa Powiatowego w Opatowie** do organów egzekucyjnych w wersji papierowej. Przyczyną powyższego było niezłożenie w wyniku przeoczenia wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW.

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. w **Starostwie Powiatowym w Jaworze** wystawiono i przekazano do organu egzekucyjnego w formie papierowej cztery tytuły wykonawcze. Starosta wyjaśniła, że Urząd uzyskał wiedzę o konieczności przekazywania tytułów wykonawczych za pośrednictwem Aplikacji eTW dopiero 31 sierpnia 2021 r.

W dwóch jednostkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące podpisywania tytułów wykonawczych przez osoby nieuprawnione.

Przypadki podpisywania
TW przez osoby
nieuprawnione

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Opatowie** dwa tytuły wykonawcze wystawione w formie papierowej 7 sierpnia 2019 r. zostały podpisane przez Wicestarostę oraz członka Zarządu Powiatu, tj. osoby, które nie zostały upoważnione przez Starostę do podpisywania tytułów wykonawczych.

W **Urzędzie Miasta Legnica** pracownik nieposiadający stosownego upoważnienia w okresie od 15 września 2021 r. do 5 listopada 2021 r. podpisał 52 elektroniczne tytuły wykonawcze. Upoważnienie dla tego pracownika zostało wystawione 8 listopada 2021 r. z mocą obowiązywania od 1 października 2021 r., co było również działaniem nieuprawnionym.

Liczbę wystawionych i przekazanych przez kontrolowane jednostki tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiono na poniższej infografice.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Wystawione i przekazane do organu egzekucyjnego tytuły wykonawcze przez kontrolowane jst w okresie objętym kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano sposób przekazywania przez pracowników skontrolowanych urzędów jst zawiadomień wierzyciela do organów egzekucyjnych. Badanie wykonano na próbie 10 dokumentacji (wybranej w sposób losowy) dotyczącej TW, przygotowanych w kontrolowanej jednostce po 1 lipca 2021 r. oraz na próbie 10 TW przygotowanych i przekazanych do US po 1 lipca 2021 r. (wybranej w sposób celowy), w których – w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. – miało miejsce zawiadomienie wierzyciela.

Zasady przekazywania zawiadomienia wierzyciela określono w § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych. Zgodnie z ww. przepisami wierzyciel przekazuje zawiadomienie wierzyciela organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą. Jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela, organ egzekucyjny i inny organ egzekucyjny zawiadomienia wierzyciela, w powyższy sposób, przekazuje się je w postaci papierowej.

W okresie objętym kontrolą na Portalu zamieszczony został komunikat MF, w którym poinformowano, że od 3 czerwca 2022 r. istnieje możliwość sporządzania i przekazywania dokumentu *Elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela* w Aplikacji eTW. Podkreślono w nim, że w okresie przejściowym, tj. do końca 2022 r. będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia na dotychczasowych zasadach¹⁰².

W pięciu skontrolowanych jednostkach w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność przekazania zawiadomienia wierzyciela¹⁰³. Zawiadomienie wierzyciela za pośrednictwem Aplikacji eTW przekazała tylko jedna z objętych kontrolą jednostek (Starostwo Powiatowe w Opatowie).

Pracownicy Urzędu Miasta w Łomży oraz Urzędu Miejskiego w Łowiczu przesyłali zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a. za pośrednictwem ePUAP.

Zawiadomienia, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. w czterech jednostkach przekazywane były w formie papierowej, również w sytuacji, w której system teleinformatyczny funkcjonował prawidłowo i występowała także możliwość przekazania zawiadomienia za pośrednictwem ePUAP¹⁰⁴.

Przekazywanie eZW w formie papierowej w sytuacji gdy występowała możliwość przesłania dokumentu ePUAP lub eTW

Przykłady

Wszystkie objęte badaniem (10) zawiadomienia wierzyciela przekazane zostały przez pracowników **Urzędu Miasta Sieradza** do organu egzekucyjnego w formie papierowej, pomimo iż zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia

¹⁰² http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/eTW_Komunikat_eZW.pdf

¹⁰³ Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej, Urząd Gminy Męcinka, Urząd Gminy w Baćkowicach, Starostwo Powiatowe w Łęczycy, Starostwo Powiatowe w Kolnie.

¹⁰⁴ Urząd Gminy w Turośni Kościelnej, Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim, Urząd Miasta Sieradza, Urząd Miasta w Pyrzycach.

w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, wierzyciel przekazuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa ustawy, organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy, a jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą lub w przypadku wierzyciela będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Dopiero jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa ustawy, w sposób określony wyżej przekazuje się je w postaci papierowej.

Prezydent wyjaśnił, że zawiadomienia, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a. przekazywano do organu egzekucyjnego w wersji papierowej z uwagi na niedopatrzenie pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za pracę w tym zakresie.

We wszystkich analizowanych (20) przypadkach w **Urzędzie Miejskim w Pyrzycach**, zawiadomienia wierzyciela do organu egzekucyjnego z art. 32aa u.p.e.a. były kierowane niezwłocznie w wersji papierowej. Zastępca Głównego Księgowego Urzędu Miasta w Pyrzycach wyjaśnił, że niewykorzystanie systemu teleinformatycznego celem przekazania organowi egzekucyjnemu zawiadomienia z art. 32aa u.p.e.a. wynikało z faktu, iż zgodnie z komunikatem Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2022 r. Urząd korzystał z okresu przejściowego trwającego do końca roku 2022. Komunikat ten daje możliwość przekazywania zawiadomień, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na zasadach dotychczasowych, czyli w formie papierowej.

W Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim w przypadku dwóch postępowań wystąpiły okoliczności, powodujące konieczność wystosowania zawiadomienia do organu egzekucyjnego. Badanie tych zawiadomień¹⁰⁵ wykazało, że zostały one sporządzone w postaci papierowej, a następnie przekazane do organów egzekucyjnych, będących naczelnikami urzędów skarbowych, za pośrednictwem operatora pocztowego.

Starosta wyjaśnił: *Zawiadomienie wierzyciela z dnia 11 lutego 2022 r. (...) zostało wysłane na dotychczasowych zasadach, ponieważ w Aplikacji eTW nie było takiej możliwości. Z kolei zawiadomienie z dnia 21 czerwca 2022 r. (...) zostało wysłane za pośrednictwem operatora pocztowego (...), po uprzednim poinformowaniu o tym fakcie pracownika Urzędu Skarbowego w Świnoujściu. Należy zaznaczyć, że dopiero w dniu 3 czerwca 2022 r. w komunikacie Ministerstwo Finansów poinformowało, że w Aplikacji eTW wdrożono nowy formularz eZW pt. zawiadomienie wierzyciela do organu egzekucyjnego. Jednocześnie zaznaczono, że w okresie przejściowym, do końca 2022 roku będzie istniała możliwość przekazywania zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego na dotychczasowych zasadach. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych z dnia 18 lutego 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 320) jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela zawiadomienia, o którym mowa*

¹⁰⁵ Zawiadomienia: z 11 lutego 2022 r. dotyczące należności objętej tytułem wykonawczym nr 3/2022/SM z dnia 2 lutego 2022 r. oraz z 21 czerwca 2022 r. dotyczące należności objętej tytułem wykonawczym nr 32/2022/SM z dnia 9 czerwca 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w art. 32aa ustawy, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, przekazuje się je w postaci papierowej. Mając na względzie powyższe uznano, że dopuszczalne jest przepisami prawa złożenie zawiadomienia w formie papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego.

W przypadku dwóch jednostek zawiadomienia zostały przekazane w wersji papierowej z uwagi na uwarunkowania techniczne systemu eTW i problemy techniczne platformy ePUAP¹⁰⁶.

5.4.3. Efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Po wprowadzeniu zasady przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego w postaci elektronicznej i uruchomieniu systemu informatycznego do przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej, zdecydowanie zmniejszyła się liczba tytułów wykonawczych przesyłanych przez właściwe organy objętych kontrolą urzędów jst do organów egzekucyjnych.

Spadek liczby przekazywanych TW w II półroczu 2021 r.

Tabela nr 4|

Liczba TW przesłanych do organu egzekucyjnego w II półroczu 2020 r. i 2021 r. przez właściwe organy objętych kontrolą urzędów jst

Jednostka	Liczba TW przesłanych do organu egzekucyjnego w II półroczu 2020 r.	Liczba TW przesłanych do organu egzekucyjnego w II półroczu 2021 r.
Urząd Gminy w Baćkowicach	12	0
Urząd Miasta Legnica*	167	124
Urząd Miasta w Łomży	495	237
Urząd Miejski w Łowiczu	224	232
Urząd Gminy Męcinka	109	1
Urząd Miejski w Pyrzycach	888	635
Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej	21	0
Urząd Miasta Sieradza	578	61
Urząd Gminy w Turośni Kościelnej	41	76
Starostwo Powiatowe w Jaworze	16	98
Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	0	48
Starostwo Powiatowe w Kolnie	0	0
Starostwo Powiatowe w Łęczycy	13	0
Starostwo Powiatowe w Opatowie	1	16
	2565	1528

* Urząd miasta Legnica był także organem egzekucyjnym.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁰⁶ Urząd Miasta Legnica, Starostwo Powiatowe w Jaworze.

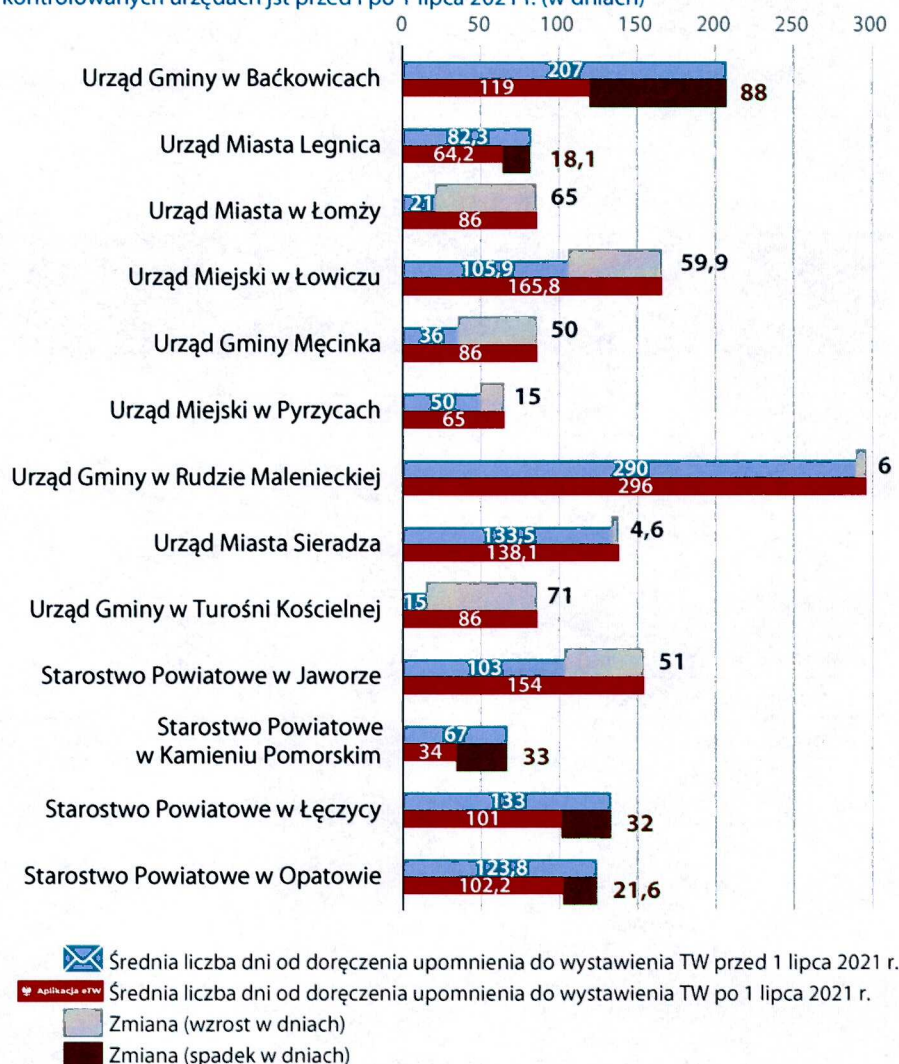
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie kontroli prowadzonej w urzędach jst analizie poddano próbę dokumentacji dotyczącej 50 tytułów wykonawczych wybranych w sposób losowy, wystawionych w kontrolowanych jednostkach w okresie 2019–2021 (do 1 lipca) oraz próbę 50 tytułów wystawionych po 1 lipca 2021 r. z wykorzystaniem dokumentów w postaci elektronicznej¹⁰⁷.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych w ośmiu skontrolowanych jednostkach zwiększył się, i tak już długi, średni czas jaki upływał od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego. W pozostałych sześciu jednostkach czas ten zmniejszył się, ale tylko w jednej spadł poniżej 60 dni.

Infografika nr 13

Średni czas od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego w kontrolowanych urzędach jst przed i po 1 lipca 2021 r. (w dniach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁰⁷ W związku z mniejszą liczbą wystawionych TW mniejsze próby zbadano w ramach kontroli w Starostwie Powiatowym w Opatowie, Urzędzie Gminy w Rudzie Malenieckiej, Urzędzie Gminy Męcinka, Urzędzie Gminy w Baćkowicach, Starostwie Powiatowym w Łęczycy, Starostwie Powiatowym w Kolnie oraz Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁸, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W obowiązujących przepisach, ustawodawca nie określił wprost terminu, w jakim wierzyciel powinien wystawić tytuł wykonawczy. Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu¹⁰⁹, upomnienie zawiera wezwanie do wykonania obowiązku, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. W objętym kontrolą okresie, kwestie te regulował także § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹¹⁰, który przewidywał, że upomnienie zawiera pouczenie, że w przypadku niewykonania obowiązku w całości w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego, wskutek czego powstanie obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, które są zaspokajane w pierwszej kolejności oraz § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹¹¹, który również przewidywał wezwanie w upomnieniu do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Analiza terminów wystawienia tytułu wykonawczego wykazała, że w 11 jednostkach (z 13 objętych kontrolą)¹¹², maksymalny termin w jakim wystawiano tytuły przekraczał pół roku od daty odebrania upomnienia. W siedmiu przekraczał rok.

Nieuzasadnione
opóźnienia
w wystawianiu tytułów
wykonawczych

Tabela nr 5

Najdłuższy czas jaki upływał od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego w objętych kontrolą jst

Jednostka	Okres jaki upływał od dnia doręczenia upomnienia do wystawienia TW (najdłuższe przypadki w dniach)
Urząd Gminy w Baćkowicach	909
Urząd Miasta Legnica	259
Urząd Miasta w Łomży	226
Urząd Miejski w Łowiczu	626
Urząd Gminy Męcinka	302
Urząd Miejski w Pyrzycach	133
Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej	1479
Urząd Miasta Sieradza	812
Urząd Gminy w Turośni Kościelnej	347
Starostwo Powiatowe w Jaworze	1135
Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	170

¹⁰⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 2194.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 1294; uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.

¹¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483; uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.

¹¹² W analizie pominięto Starostwo Powiatowe w Kolnie z uwagi na wystawienie tylko jednego tytułu wykonawczego.

Jednostka	Okres jaki upływał od dnia doręczenia upomnienia do wystawienia TW (najdłuższe przypadki w dniach)
Starostwo Powiatowe w Łęczycy	526
Starostwo Powiatowe w Opatowie	654

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W większości składanych w trakcie kontroli wyjaśnień wskazywano na brak możliwości kadrowych, inne pilne zadania i utrudnienia związane z epidemią COVID-19.

Zdaniem NIK, stwierdzone w wyniku kontroli długie terminy od doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego wskazują na nierzetelne działania, które mogą sprzyjać ryzyku przedawnienia tych należności, a także niwelować pozytywne efekty wprowadzenia zasady elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych.

W 62% jednostek uległ skróceniu czas od wystawienia TW do wpływu do organu egzekucyjnego

Analiza przeprowadzona na próbie tytułów wykonawczych wykazała, że w ośmiu jednostkach skróceniu uległ czas jaki upływał od wystawienia tytułu wykonawczego do daty wpływu tytułu do organu egzekucyjnego.

Po uruchomieniu Aplikacji eTW zasadą powinno być, z uwagi na wyeliminowanie usług pocztowych, że tytuł wykonawczy powinien wpływać do organu egzekucyjnego w dniu wysłania. Średni czas od wystawienia tytułu wykonawczego do jego wpływu do organu egzekucyjnego wynoszący poniżej jednego dnia zidentyfikowano w ośmiu skontrolowanych jednostkach, przy czym w Urzędzie Miasta Legnica, który był również organem egzekucyjnym czas ten zarówno przed jak i po 1 lipca nie przekraczał jednego dnia. W przypadku jednej jednostki czas ten nie uległ zmianie¹¹³. W dwóch jednostkach średni czas zmniejszył się, ale wynosił siedem i trzy dni¹¹⁴. Natomiast w przypadku dwóch jednostek średni czas od wystawienia tytułu do wpływu do organu egzekucyjnego uległ wydłużeniu¹¹⁵. Powyższe dane mogą świadczyć o tym, że wierzyciele nie przesyłają tytułów bezpośrednio po ich wystawieniu lub że problemy i opóźnienia we wdrożeniu systemu informatycznego sprawiły, że nie obserwujemy jeszcze pełnych jego efektów we wszystkich jednostkach.

¹¹³ Urząd Miasta w Łomży.

¹¹⁴ Starostwo Powiatowe w Jaworze, Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim.

¹¹⁵ Urząd Gminy Męcinka, Starostwo Powiatowe w Opatowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 6

Średnia liczba dni od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego

Jednostka	Średnia liczba dni od wystawienia TW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego		Liczba dni (wzrost +/ spadek –)
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Gminy w Baćkowicach	7	w tym samym dniu	(-7)
Urząd Miasta Legnica*	w tym samym dniu	w tym samym dniu	-
Urząd Miasta w Łomży	3	3	-
Urząd Miejski w Łowiczu	4,2	w tym samym dniu	(-4,2)
Urząd Gminy Męcinka	6	17	(+11)
Urząd Miejski w Pyrzycach	2	w tym samym dniu	(-2)
Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej	4	w tym samym dniu	(-4)
Urząd Miasta Sieradza	5,4	w tym samym dniu	(-5,4)
Urząd Gminy w Turośni Kościelnej	15	w tym samym dniu	(-15)
Starostwo Powiatowe w Jaworze	11	3	(-8)
Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	8	7	(-1)
Starostwo Powiatowe w Łęczycy	5	w tym samym dniu	(-5)
Starostwo Powiatowe w Opatowie	4,1	5,4	(+1,3)

* Urząd miasta Legnica był także organem egzekucyjnym.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dane odnośnie średniej liczby dni, które upłynęły od dnia wystawienia tytułu wykonawczego do dnia wyegzekwowania należności pokazują, że czas ten uległ zmniejszeniu po 1 lipca 2021 r. Trudno jednak wyciągać daleko idące wnioski na tej podstawie. Po pierwsze, po uruchomieniu Aplikacji eTW zmniejszyła się znacznie liczba tytułów przekazywanych do organów egzekucyjnych. Po drugie, objęte badaniem tytuły wystawione przed 1 lipca 2021 r. pochodziły z okresu dwóch i pół roku, a po 1 lipca 2021 r. z jednego roku. Po trzecie, liczba tytułów wykonawczych w próbie wystawionych po 1 lipca 2021 r., dla których nie wyegzekwowano należności była zdecydowanie większa. Tytuły, dla których nie wyegzekwowano należności były wyłączane z wyliczeń średniego czasu.

Skrócenie czasu od wystawienia TW do dnia wyegzekwowania należności

Tabela nr 7

Średnia liczba dni od wystawienia TW do wyegzekwowania należności w skontrolowanych urządach jst

Jednostka	Średnia liczba dni od wystawienia TW do wyegzekwowania należności		Liczba TW, w przypadku których na dzień badania nie wyegzekwowano należności		Uwagi
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Gminy w Baćkowicach	505	40 (1 TW, dla którego wyegzekwowano należność)	nie dotyczy	nie dotyczy	
Urząd Miasta Legnica*	212,8	56,1	18	17	
Urząd Miasta w Łomży	135	35	7	20	
Urząd Miejski w Łowiczu	139,5	38	8	12	

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednostka	Średnia liczba dni od wystawienia TW do wyegzekwowania należności		Liczba TW, w przypadku których na dzień badania nie wyegzekwowano należności		Uwagi
	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	przed 1 lipca 2021 r.	po 1 lipca 2021 r.	
Urząd Gminy Męcinka	181	brak TW, w przypadku których wyegzekwowano należność	nie dotyczy	nie dotyczy	
Urząd Miejski w Pyrzycach	75	48	32	42	
Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej	134	brak TW, w przypadku których wyegzekwowano należność	nie dotyczy	nie dotyczy	
Urząd Miasta Sieradza	85	24,9	8	30	
Urząd Gminy w Turośni Kościelnej	146	46	16	32	
Starostwo Powiatowe w Jaworze	336	215	33	36	
Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	103	52	16	36	Przed 1 lipca próba 19 TW.
Starostwo powiatowe w Kolnie	brak TW, w przypadku których wyegzekwowano należność	brak TW, w przypadku których wyegzekwowano należność	nie dotyczy	nie dotyczy	
Starostwo Powiatowe w Łęczycy	138	35 (1 TW, dla którego wyegzekwowano należność)	nie dotyczy	nie dotyczy	
Starostwo Powiatowe w Opatowie	46 (1 TW, dla którego wyegzekwowano należność)	41,6	7	31	Przed 1 lipca próba 9 TW, po 1 lipca próba 48 TW.

* Urząd miasta Legnica był także organem egzekucyjnym.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Spostrzeżenia i uwagi odnośnie eTW

Prawie wszystkie jednostki (93%) wskazały, że skróceniu uległ czas niezbędny do przygotowywania tytułów¹¹⁶. Sześć podmiotów (43%) jako zaletę Aplikacji eTW wskazało ograniczenie kosztów ponoszonych przez urzędy, w szczególności kosztów usług pocztowych i materiałów biurowych.

Wierzyciele korzystający z systemów dziedzicznych zintegrowanych poprzez klucz dostępu z Aplikacją eTW podkreślali zaletę jaką jest możliwość automatycznego pobierania danych z wewnętrznych systemów finansowo-księgowych jednostek i automatycznego przenoszenia ich do wystawianych elektronicznych tytułów wykonawczych.

¹¹⁶ Za wyjątkiem Wójta Rudy Malenieckiej.

Uznali, że takie rozwiązanie nie tylko usprawnia przebieg postępowania egzekucyjnego, ale też eliminuje błędy i oczywiste omyłki występujące przy odręcznym przenoszeniu danych.

Zaletą Aplikacji eTW – w opinii kierowników kontrolowanych jednostek – było także automatyczne weryfikowanie kompletności pól wymagających uzupełnienia w tytule wykonawczym, co zdaniem użytkowników minimalizowało ryzyko wystąpienia błędów.

Tylko w dwóch jednostkach (14%) nie dostrzeżono słabych stron wprowadzonych zmian¹¹⁷. Wśród słabych stron Aplikacji eTW najczęściej wymieniano: brak funkcjonalności umożliwiającej wycofanie tytułu wykonawczego przekazanego do organu egzekucyjnego, sprawdzenie zgodności danych z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatkowej oraz brak informacji o przekazaniu tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego. Zwracano także uwagę na częste zmiany słownika wierzycieli mogące spowalniać egzekucję oraz obowiązek logowania profilem zaufanym pracownika.

Część użytkowników wskazywała ponadto, że w Aplikacji eTW powinny być dostępne funkcjonalności umożliwiające np.:

- uzyskanie informacji z urzędu skarbowego o całkowitym wyegzekwowaniu należności objętej tytułem wykonawczym;
- bieżący monitoring przebiegu postępowania egzekucyjnego;
- sprawdzenie historii sprawy dłużnika.

Przykłady

Według **Wójta Gminy Męcinka** przekazywanie dokumentów w postaci elektronicznej uprościło i usprawniło proces w zakresie podatków. Natomiast w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przekazywanie dokumentów w postaci elektronicznej wydłużyło proces przygotowania dokumentów z uwagi na problemy związane z przesyłaniem utworzonego w pierwotnej bazie tytułu wykonawczego do Aplikacji eTW.

Zastępca Burmistrza Pyrzyc wśród silnych stron eTW wymienił: prostą obsługę, skrócenie czasu obsługi procesu przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego. Za słabe strony tego rozwiązania uznał: zbyt długi okres dostosowywania oprogramowania wdrożonego w Urzędzie do systemu informatycznego do przesyłania tytułów wykonawczych elektronicznie; pojawiające się problemy podczas wysyłki (np.: dwa imiona podatnika, nazwisko dwuczłonowe, błędne pesele, osoba fizyczna prowadząca działalność).

W opinii **Starosty Opatowskiego** zmiany związane z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych pozytywnie wpłynęły na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowania tych dokumentów.

Silnymi stronami tych rozwiązań są: skrócenie czasu doręczenia tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych oraz ograniczenie kosztów z tym związanych. Słabą stroną – brak możliwości sprawdzenia w Aplikacji eTW historii sprawy dłużnika.

¹¹⁷ Trzy jednostki nie wypowiedziały się na ten temat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem **Starosty Opatowskiego** do dalszego usprawnienia egzekucji administracyjnej mogłaby przyczynić się rozbudowa Aplikacji eTW w celu bieżącego monitoringu przebiegu etapu realizacji postępowania egzekucyjnego.

W opinii **Wójta Rudy Malenieckiej** zmiany w u.p.e.a. związane z przekazywaniem drogą elektroniczną tytułów wykonawczych nie wpłynęły na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowywania tych dokumentów. Wśród słabych stron tego rozwiązania wymienił m.in.: brak możliwości podglądu na jakim etapie znajduje się postępowanie egzekucyjne i podglądu przesłanego tytułu wykonawczego, brak w Aplikacji eTW rejestru przesłanych dokumentów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Cel główny kontroli

Czy wprowadzenie elektronicznej formy przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych wpłynęło na uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej?

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych i uruchomienie systemu eTW zostały przygotowane i przeprowadzone prawidłowo z zastosowaniem metod i środków odpowiednich do osiągnięcia założonych celów i dotrzymania określonych terminów?
2. Czy wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej odbywało się prawidłowo?
3. Czy w wyniku wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych osiągnięto założone cele, a właściwe organy prawidłowo monitorowały efekty wprowadzonych rozwiązań?

Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów, Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięć urzędów skarbowych, dziewięć urzędów miast/miast i gmin/gmin oraz pięć starostw powiatowych.

Zakres podmiotowy

Kontrole w Ministerstwie Finansów, Izbie Administracji Skarbowej oraz urzędach skarbowych zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). Kontrole w urzędach jst przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Kryteria kontroli

2019–2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych – 10 października) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje z pięciu izb administracji skarbowej z terenu województw objętych kontrolą w zakresie sprawowanego nadzoru nad egzekucją administracyjną.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontroli.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrolę P/22/062 przeprowadzono w okresie od 7 czerwca do 10 października 2022 r. W wyniku kontroli skierowano 21 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 21 wniosków – 16 z nich zrealizowano, dwa są w trakcie realizacji, trzy nie zostały jeszcze zrealizowane.

Pozostałe informacje

Minister Finansów zgłosił trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w części, dwa zastrzeżenia oddalono.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Skarbowy w Zambrowie ul. Jantarowa 16, 18-300 Zambrow	Katarzyna Wilimczyk
2.		Urząd Miejski w Łomży ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża	Mariusz Chrzanowski
3.		Urząd Gminy Turośń Kościelna ul. Białostocka 5, 18-106 Turośń Kościelna	Grzegorz Jakuc
4.		Starostwo Powiatowe w Kolnie ul. 11 listopada 1, 18-500 Łomża	Tadeusz Kłama
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Skarbowy w Opocznie ul. Piotrkowska 14, 26-300 Opoczno	Piotr Żółtek Danuta Ogórek Kamil Łyszkowski
6.		Urząd Miejski w Łowiczu pl. Stary Rynek 1, 99-400 Łowicz	Krzysztof Kaliński
7.		Urząd Miasta Sieradza Plac Wojewódzki 1, 98-200 Sieradz	Paweł Osiewała
8.		Starostwo Powiatowe w Łęczycy pl. T. Kościuszki 1, 99-100 Łęczycza	Janusz Mielczarek
9.	Delegatura NIK w Kielcach	Ministerstwo Finansów ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa	Magdalena Rzeczkowska Mateusz Morawiecki Tadeusz Kościński Jerzy Kwieciński Marian Banaś Teresa Czerwińska
10.		Urząd Skarbowy w Opatowie ul. Jana Kilińskiego 9, 27-500 Opatów	Mirosław Sejdziński Dariusz Przysucha
11.		Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej 26-242 Ruda Maleniecka 99a	Leszek Kuca
12.		Urząd Gminy w Baćkowicach Baćkowice 84, 27-552 Baćkowice.	Marian Partyka
13.		Starostwo Powiatowe w Opatowie ul. H. Sienkiewicza 17, 27-500 Opatów	Tomasz Staniek

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
14.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Skarbowy w Jaworze ul. Jurija Gagarina 5, 59-400 Jawor	Ewa Słabęcka-Krzywniak
15.		Urząd Miasta Legnica pl. Słowiański 8, 59-220 Legnica	Tadeusz Krzakowski
16.		Urząd Gminy Męcinka Męcinka 11, 59-424 Męcinka	Mirosław Brzozowski
17.		Starostwo Powiatowe w Jaworze ul. Wrocławska 26, 59-400 Jawor	Aneta Kucharzyk
18.	Delegatura NIK w Szczecinie	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie ul. Roosevelta 1/2, 70-525 Szczecin	Robert Muszyński Jarosław Grzelak
19.		Urząd Skarbowy w Pyrzycach ul. 1 maja 16, 74-200 Pyrzyce	Dariusz Niewiadomski Anna Gawel
20.		Urząd Miejski w Pyrzycach Plac Ratuszowy 1, 74-200 Pyrzyce	Marzena Podzińska
21.		Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim ul. Wolińska 7 B, 72-400 Kamień Pomorskim	Józef Malec

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	O	Zlecenie w sposób prawidłowy opracowania systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych spółce celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Prawidłowe sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a. Rzetelne udokumentowanie wyników przeprowadzonych kontroli.	Nieuruchomienie systemu teleinformatycznego do przesyłania elektronicznych tytułów wykonawczych do 30 lipca 2020 r. Zawarcie aneksu ze spółką przygotowującą system do obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych dopiero dziewięć miesięcy po dniu, w którym powinno nastąpić jego uruchomienie produkcyjne oraz cztery miesiące po dniu, w którym miała się zakończyć realizacja ostatniego zadania. Nieprzeprowadzenie oceny funkcjonowania ustawy nowelizującej po upływie roku jej obowiązywania.
2.	Urząd Skarbowy w Opatowie	P	Wystąpienie z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelne ich dokumentowanie.	
3.	Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej	O	Wystąpienie z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem.	Niepodejmowanie działań zmierzających do ustalenia przyczyn nieuzyskania uprawnień do Aplikacji eTW. Nadanie ze znacznym opóźnieniem uprawnień do Aplikacji eTW pracownikowi prowadzącemu windykację należności. Nieaktualizowanie procedur wewnętrznych. Podejmowanie ze znaczną zwłoką czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
4.	Urząd Gminy w Baćkowicach	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego, oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami.	Wystąpienie z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu. Nieterminowe podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych.
5.	Starostwo Powiatowe w Opatowie	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego, oprogramowania i odpowiedniej liczby pracowników.	Wystąpienie o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu skutkujące przekazaniem do organu egzekucyjnego po 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych w formie papierowej. Nieterminowe podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych. Podpisywanie tytułów wykonawczych przez osoby nieuprawnione.

6.	Urząd Skarbowy w Zambrowie	P	Wystąpienie z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelne ich dokumentowanie.	
7.	Urząd Miejski w Łomży	O	Wystąpienie z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem.	Nieterminowe podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych. Niezaktualizowanie procedur wewnętrznych.
8.	Urząd Gminy Turośń Kościelna	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem.	Wystąpienie o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu. Nieterminowe podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych.
9.	Starostwo Powiatowe w Kolnie	N	Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania.	Niestworzenie wymaganego standardami kontroli zarządczej środowiska wewnętrznego w zakresie windykacji należności oraz prowadzenia dokumentacji z tym związanej. Wystąpienie ze znacznym opóźnieniem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Podejmowanie czynności w postępowaniach przedegzekucyjnych z nieuzasadnionym opóźnieniem.
10.	Urząd Skarbowy w Opocznie	P	Prawidłowe i terminowe przygotowanie do wdrożenia Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Właściwa struktura organizacyjna. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelne ich dokumentowanie.	
11.	Urząd Miejski w Łowiczu	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Zapewnienie właściwej struktury organizacyjnej. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelne ich dokumentowanie.	Wystąpienie o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Urząd Miasta Sieradza	O	Prawidłowe i terminowe przygotowanie do wdrożenia Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Wystawianie tytułów wykonawczych zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelne ich dokumentowanie.	Przekazywanie zawiadomień wierzyciela do organu egzekucyjnego z nieuzasadnionym opóźnieniem.
13.	Starostwo Powiatowe w Łęczycy	O	Prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem.	Wystąpienie o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu. Wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego z nieuzasadnionym opóźnieniem.
14.	Urząd Skarbowy w Jaworze	O	Podjęcie prawidłowych działań, zapewniających zachowanie ciągłości przyjmowania dokumentów w wersji elektronicznej. Zapewnienie właściwej struktury organizacyjnej, sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz uprawnień i upoważnień dla pracowników. Realizowanie egzekucji administracyjnej z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.	Przyjmowanie zawiadomień wierzyciela w formie papierowej bez weryfikacji czy wierzyciel miał możliwość przekazania tych dokumentów poprzez system lub elektroniczną skrzynkę podawczą
15.	Urząd Miasta Legnica	O	Zapewnienie właściwej struktury organizacyjnej, sprzętu komputerowego i oprogramowania.	Wystąpienie o nadanie uprawnień w terminie uniemożliwiającym dostęp do Aplikacji eTW od 1 lipca 2021 r. Wystawianie tytułów wykonawczych przez nieuprawnionego pracownika. Wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego z nieuzasadnionym opóźnieniem.
16.	Urząd Gminy Męcinka	O	Podjęcie prawidłowych działań w zakresie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych spełniających wymogi formalne przewidziane przepisami prawa.	Wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego z nieuzasadnionym opóźnieniem.

17.	Starostwo Powiatowe w Jaworze	O	Zapewnienie odpowiedniego sprzętu komputerowego i oprogramowania do przygotowania elektronicznych tytułów wykonawczych. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych spełniających wymogi formalne przewidziane przepisami prawa.	Wystąpienie o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW po jej uruchomieniu skutkujące przekazaniem po 1 lipca 2021 r. do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych w formie papierowej. Niezapewnienie zastępstwa na czas nieobecności jedyne go pracownika wystawiającego tytuły wykonawcze. Wystawianie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego z nieuzasadnionym opóźnieniem.
18.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	O	Prawidłowe przygotowanie procesu wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. Przeprowadzenie rozpoznania potencjalnej skali wniosków o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW oraz analizy zasobów IAS w tym zakresie. Prawidłowe poinformowanie wierzycieli o konieczności złożenia wniosku o uzyskanie dostępu do Aplikacji eTW. Zapewnienie odpowiednich zasobów sprzętowych i wsparcia wierzycielom.	Zwiększenie liczby pracowników odpowiedzialnych za nadawanie uprawnień do Aplikacji eTW z opóźnieniem. Przypadki nadawania uprawnień do Aplikacji eTW w sposób nierzetelny.
19.	Urząd Skarbowy w Pyrzycach	P	Wystąpienie z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW. Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Procedowanie tytułów wykonawczych z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.	Wszczęcie części postępowań ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wpływu tytułów wykonawczych.
20.	Urząd Miejski w Pyrzycach	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Procedowanie tytułów wykonawczych z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.	Wystąpienie o nadanie uprawnień w terminie uniemożliwiającym dostęp do Aplikacji eTW od 1 lipca 2021 r. Nieaktualizowanie procedur windykacyjnych po wprowadzeniu elektronicznych dokumentów w postępowaniu egzekucyjnym.
21.	Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	O	Zapewnienie sprzętu komputerowego i oprogramowania, odpowiedniej liczby pracowników z uprawnieniami i właściwym przygotowaniem. Procedowanie tytułów wykonawczych z należytą starannością i bez zbędnej zwłoki.	Wystąpienie o nadanie uprawnień w terminie uniemożliwiającym dostęp do Aplikacji eTW od 1 lipca 2021 r. skutkujące wystawianiem tytułów wykonawczych w formie papierowej po uruchomieniu tej aplikacji.

*)pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków oraz zasady prowadzenia przez organy egzekucyjne postępowań i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków reguluje u.p.e.a. Do najważniejszych dokumentów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji należą tytuł wykonawczy i wniosek egzekucyjny. W oparciu o te dokumenty wszczynane są i prowadzone postępowanie egzekucyjne i egzekucja administracyjna.

Wszczęcie egzekucji
i postępowania
egzekucyjnego

Stosownie do art. 26 § 1 u.p.e.a. (w brzmieniu do 19 lutego 2021 r.) organ egzekucyjny wszczynał egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Z dniem 20 lutego 2021 r., nowelizacją u.p.e.a. z 4 lipca 2019 r., brzmienie tego przepisu uległo zmianie – postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej.

Od 20 lutego 2021 r. w u.p.e.a. wyraźnie rozróżniono pojęcia wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 26 § 3a) i wszczęcie egzekucji administracyjnej (art. 26 § 5)¹¹⁸. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą:

- 1) doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym;
- 2) nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym;
- 3) wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej¹¹⁹ następuje z chwilą:

- 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;
- 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego;

¹¹⁸ Na potrzeby uregulowania momentu powstania obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 64 § 1 u.p.e.a.

¹¹⁹ Art. 26 § 5 zmieniony przez art. 1 pkt 10 lit. d nowelizacji u.p.e.a. z 11 września 2019 r. z dniem 30 lipca 2020 r.

- 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Przed 30 lipca 2020 r., wszczęcie egzekucji administracyjnej następowało z chwilą:

- 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub
- 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Z dniem 30 lipca 2020 r. zmieniony został art. 26 § 1c u.p.e.a.¹²⁰ określający sposób przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego – wprowadzona została zasada przekazywania tych dokumentów w formie elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Znowelizowany przepis art. 26 § 1c u.p.e.a. stanowi, że wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego:

- drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej;
- przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna¹²¹.

Zgodnie z art. 26aa § 1 u.p.e.a. do prowadzenia systemu teleinformatycznego, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, został zobowiązany Szef Krajowej Administracji Skarbowej¹²². W art. 26aa § 2 u.p.e.a. przewidziano dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych możliwość wyznaczenia, w drodze rozporządzenia, innego organu Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu, w tym przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego będącemu organem egzekucyjnym wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. Minister Finansów skorzystał z możliwości przewidzianej w 26aa § 2 u.p.e.a. i rozporządzeniem z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych

Wprowadzenie zasady przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie

Wyznaczenie Dyrektora IAS w Szczecinie do prowadzenia systemu teleinformatycznego

¹²⁰ Art. 26 § 1c zmieniony przez art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej u.p.e.a. z 11 września 2019 r., zmieniającej u.p.e.a. z dniem 30 lipca 2020 r.

¹²¹ System teleinformatyczny, zgodnie z obwieszczeniem z 27 kwietnia 2021 r. został uruchomiony 1 lipca 2021 r.

¹²² Art. 26aa dodany przez art. 1 pkt 11 nowelizacji u.p.e.a. z 11 września 2019 r., zmieniającej u.p.e.a. z dniem 30 lipca 2020 r.

Nadawanie uprawnień dostępu do Aplikacji eTW

lub wymaganych informacji¹²³, do prowadzenia systemu teleinformatycznego wyznaczył Dyrektora IAS w Szczecinie.

Organ prowadzący system teleinformatyczny, zgodnie z art. 26aa § 3 został zobowiązany do nadawania, na wniosek wierzyciela, dostępu do tego systemu w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z obwieszczeniem z 15 marca 2021 r., wydanym na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, system teleinformatyczny, o którym mowa art. 26aa § 1 u.p.e.a. miał zostać uruchomiony z dniem 30 kwietnia 2021 r.

Uruchomienie systemu teleinformatycznego 1 lipca 2021 r.

Termin ten nie został dotrzymany. Kolejnym obwieszczeniem z 27 kwietnia 2021 r., przewidziano uruchomienie tego systemu z dniem 1 lipca 2021 r.

Zasady przekazywania tytułów wykonawczych do czasu uruchomienia systemu teleinformatycznego

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy nowelizującej u.p.e.a. z dnia 11 września 2019 r., do czasu uruchomienia systemu teleinformatycznego, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze oraz informacje, o których mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a., a także zarządzenia zabezpieczenia należało przekazywać do organu egzekucyjnego:

1. w postaci papierowej albo
2. przez elektroniczną skrzynkę podawczą wierzyciela i organu egzekucyjnego, a w przypadku gdy wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych.

Obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej

Do obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej zalicza się:

1. podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
 - 1a) niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
 - 1b) należności z tytułu przychodów z prywatyzacji;
2. grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej;
3. należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej,
4. należności przypadające od jednostek budżetowych, wynikające z zastosowania wzajemnego potrącenia zobowiązań podatkowych z zobowiązaniami tych jednostek;
5. należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw;
6. wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów;
7. należności pieniężne z tytułu składek specjalnych do Funduszu Rezerwowego;
8. należności pieniężne państwa członkowskiego wynikające z tytułu:

¹²³ Dz. U. poz. 1072.

- a) podatków i należności celnych pobieranych przez to państwo lub w jego imieniu, przez jego jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu Unii Europejskiej,
 - b) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami,
 - c) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru,
 - d) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w lit. a-c, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych,
 - e) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie należności pieniężnych, o których mowa w lit. a,
 - f) odsetek i kosztów związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w lit. a-e, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy,
 - g) administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien administracyjnych nałożonych na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług;
9. należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska:
- 9a) koszty egzekucyjne i koszty upomnienia¹²⁴;
10. obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego;
11. obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy;
12. obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 2 § 1 u.p.e.a.).

Egzekucję administracyjną stosuje się do ww. obowiązków, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 u.p.e.a.).

¹²⁴ Art. 2 § 1 pkt 9a dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. zmieniającej u.p.e.a. z dniem 20 lutego 2021 r.

Podmioty uprawnione do inicjowania postępowania egzekucyjnego

Podmiotami uprawnionymi do inicjowania postępowania egzekucyjnego są:

1. w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ I instancji, z zastrzeżeniem pkt 4 i 4c;
2. dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku;
3. dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym – minister właściwy do spraw finansów publicznych;
4. w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej, informacji o opłacie emisyjnej albo rozliczeń zamknięcia – właściwy naczelnik urzędu skarbowego¹²⁵;
- 4a. w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, z zastrzeżeniem pkt 4c;
- 4b. w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez dyrektora izby administracji skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby dyrektora izby administracji skarbowej;
- 4c. w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień w toku postępowania podatkowego, o którym mowa:
 - a. w art. 119g § 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – właściwy naczelnik urzędu skarbowego,
 - b. w art. 119g § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – organ jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek którego postępowanie podatkowe zostało przejęte;
5. w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego – właściwy naczelnik urzędu skarbowego;

¹²⁵ Art. 5 § 4 zmieniony przez art. 2 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 802) zmieniającej u.p.e.a. z dniem 1 czerwca 2021 r.

6. w odniesieniu do opłat dodatkowych, o których mowa w art. 37ge ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – właściwy naczelnik urzędu skarbowego¹²⁶ (art. 5 § 1 u.p.e.a.);

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia¹²⁷ (art. 15 § 1 u.p.e.a.).

Obowiązek przekazania upomnienia

Upomnienie zawiera:

- pouczenie zobowiązanego, że w przypadku niewykonania w całości obowiązku w terminie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia zobowiązany ma obowiązek zawiadomienia wierzyciela, a po doręczeniu zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego – również organu egzekucyjnego, o zmianie adresu jego miejsca zamieszkania lub siedziby (art. 15 § 1a u.p.e.a.¹²⁸);
- imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz podpis osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Upomnienie generowane automatycznie może nie zawierać podpisu tej osoby (art. 15 § 1b u.p.e.a.¹²⁹).

Elementy jakie powinno zawierać upomnienie określone zostały w rozporządzeniach:

- Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, które zostało uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.;
- Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych – obowiązywało od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r.;
- Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu – obowiązuje od 20 lutego 2021 r.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 4 grudnia 2020 r. upomnienie zawiera:

1. numer i datę wystawienia upomnienia;

¹²⁶ Art. 5 § 1 pkt 6 dodany przez art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz. U. poz.1301) zmieniającą u.p.e.a. z dniem 7 lipca 2022 r.

¹²⁷ Art. 15 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. zmieniającej u.p.e.a. z dniem 20 lutego 2021 r. W przepisie tym dodano m.in. zapis: *oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego*.

¹²⁸ Art. 15 § 1a dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw zmieniającej u.p.e.a. z dniem 30 lipca 2020 r.

¹²⁹ Art. 15 § 1b dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw zmieniającej u.p.e.a. z dniem 30 lipca 2020 r.

2. nazwę wierzyciela, adres jego siedziby lub jednostki organizacyjnej;
3. imię i nazwisko lub nazwę zobowiązanego i adres jego miejsca zamieszkania lub siedziby, a także znany wierzycielowi numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) albo numer identyfikacji podatkowej (NIP), albo numer identyfikacji w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), jeżeli zobowiązany taki numer posiada;
4. wskazanie:
 - a. treści obowiązku, a w przypadku obowiązku zapłaty należności pieniężnej: określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnej, którą należy zapłacić, oraz okresu, którego dotyczy ta należność,
 - b. rodzaju i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej, naliczonych na dzień wystawienia upomnienia, o ile są wymagane, oraz stawki tych odsetek obowiązującej na dzień wystawienia upomnienia, według której należy obliczyć dalsze odsetki do dnia zapłaty,
 - c. sposobu zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia,
 - d. wysokości kosztów upomnienia;
5. wezwanie do wykonania obowiązku, w tym obowiązku zapłaty należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia jej w terminie, naliczonymi na dzień zapłaty, o ile są wymagane, oraz kosztami upomnienia, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia;
6. pouczenie, że w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej będą stosowane środki egzekucyjne i powstanie obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, a w tym w egzekucji należności pieniężnej:
 - a. opłaty manipulacyjnej w wysokości 100 zł oddzielnie od każdego tytułu wykonawczego,
 - b. opłaty egzekucyjnej naliczanej od wyegzekwowanych lub zapłaconych środków pieniężnych organowi egzekucyjnemu lub wierzycielowi, o której mowa w art. 64 § 4 lub § 5 u.p.e.a.,
 - c. wydatków egzekucyjnych poniesionych przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego,
 - d. opłaty za czynności egzekucyjne;
7. pouczenia, o których mowa w art. 15 § 1a i art. 36 § 4 u.p.e.a.;
8. dane, o których mowa w art. 15 § 1b u.p.e.a., i podpis, o którym mowa w tym przepisie – jeżeli upomnienie nie jest generowane automatycznie.

W § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia¹³⁰ wskazano przypadki, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Zgodnie z tym przepisem egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy:

1. należności pieniężnych, w przypadku których, na podstawie przepisów szczególnych, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty;

¹³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 131, ze zm.

2. należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu;
3. należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności;
4. należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej w przypadku, o którym mowa w art. 61 ustawy;
5. należności pieniężnych państw członkowskich Unii Europejskiej/Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu dochodzonych na podstawie art. 84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, tom 5, str. 72);
6. kosztów upomnienia;
7. kosztów egzekucyjnych;
8. grzywien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym;
9. odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych.

W art. 6 § 1 u.p.e.a. sformułowana została zasada obligatoryjnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji w każdym przypadku uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku. Zgodnie z nowelizacją u.p.e.a. z 4 lipca 2019 r., od 20 lutego 2021 r. weszła w życie zmiana, zgodnie z którą organ ma możliwość niewszczęcia postępowania, jeżeli łączna wysokość należności nie przekroczy dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do przedawnienia należności jest krótszy niż sześć miesięcy.

Zasada obligatoryjnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji

Przepisy obowiązujące do 30 lipca 2020 r. nie zawierały szczegółowej regulacji, jakie informacje i w jakiej formie wierzyciel powinien przekazać organowi egzekucyjnemu razem z wnioskiem egzekucyjnym. Ustawą nowelizującą z 11 września 2019 r. dodano do u.p.e.a. (od 30 lipca 2020 r.) art. 26 § 1e, który szczegółowo określa, jakie informacje wierzyciel przekazuje organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym. Są to informacje dotyczące:

Sposób i forma składania wniosków egzekucyjnych

1. posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi;
2. majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie miejsca położenia składników majątku dłużnika;
3. siedziby lub miejsca zamieszkania dłużnika zobowiązanego, który jest obciążony prawem majątkowym względem zobowiązanego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie siedziby lub miejsca zamieszkania tego dłużnika,
4. daty wysłania przez centralne biuro łącznikowe wniosku o udzielenie informacji lub powiadomienie do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego oraz numeru referencyjnego tego wniosku – w przypadku wystąpienia o udzielenie pomocy, o której mowa w ustawie o wzajemnej pomocy;

5. ujawnionego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego składnika majątkowego lub źródła dochodu zobowiązanego oraz numeru i daty wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego – w przypadku wystąpienia z wnioskiem o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej;
6. imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji przedstawiciela ustawowego zobowiązanego;
7. imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji opiekuna albo kuratora zobowiązanego – w przypadku ustanowienia opieki albo kurateli dla zobowiązanego;
8. imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji zarządcy przedsiębiorstwa w spadku – w przypadku działania zarządcy przedsiębiorstwa w spadku.

Informacje te są przekazywane w taki sam sposób, jak wniosek egzekucyjny.

Przepis art. 26 § 1g u.p.e.a. określa konsekwencje braków formalnych tytułu wykonawczego, przekazanego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Tytuł ten nie zostanie przyjęty, jeżeli:

1. zawierać będzie dane zobowiązanego niezgodne z danymi zawartymi w rejestrze PESEL lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
2. zawierać będzie dane wierzyciela i podstawę prawną, niezgodne ze słownikami referencyjnymi zamieszczonymi na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
3. nie będzie zawierać innych danych, wymaganych przepisami art. 27 u.p.e.a.

O nieprzyjęciu tytułu wykonawczego wierzyciel będzie zawiadamiany wraz z podaniem przyczyny jego nieprzyjęcia.

Elementy tytułu wykonawczego

Tytuł wykonawczy zawiera:

1. oznaczenie wierzyciela;
 - 1.a. oznaczenie organu albo organów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług¹³¹;
2. wskazanie imienia i nazwiska lub nazwy zobowiązanego i jego adresu, a także PESEL, NIP lub REGON, jeżeli zobowiązany taki numer posiada;
3. treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości i rodzaju, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek;
4. wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego lub zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń;

¹³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1140.

5. wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej;
6. wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej;
7. datę wystawienia tytułu, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela;
8. pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby;
9. pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu prawie wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej oraz o skutkach wniesienia tego zarzutu nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i po upływie tego terminu;
- 9.a. pouczenie zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym;
10. klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej;
11. wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych;
12. datę doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podstawę prawną braku tego obowiązku;
13. datę doręczenia zobowiązanemu powiadomienia o wniosku o egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy, o której mowa w pkt 1a;
14. datę, do której można prowadzić egzekucję należności pieniężnej, o której mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. g. (art. 27 § 1 u.p.e.a.).

Ustawa nowelizująca u.p.e.a. z 11 września 2019 r. wprowadziła od 30 lipca 2020 r. obowiązek umieszczania w tytule egzekucyjnym:

1. oprócz numeru PESEL, NIP, również numer REGON, jeżeli podmiot taki numer posiada,
2. pouczenie zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym.

Ponadto w tytule wykonawczym wierzyciel wskazuje jako adres zobowiązanego ostatni znany mu adres miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego (art. 27 § 1a u.p.e.a.).

Tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela będącego jednocześnie organem egzekucyjnym, w tym w postaci elektronicznej, może nie zawierać podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Nadanie klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej uznaje się za podpisanie tego tytułu przez osobę upoważnioną do działania w imieniu wierzyciela. (art. 27 § 1b u.p.e.a.).

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wzory tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych:

- TW-1 (6) stanowiący załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 12 stycznia 2021 r.¹³², załącznik ten został dodany do ww. rozporządzenia przez § 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹³³, wzór ten mógł być stosowany od 5 maja do 30 września 2021 r.;
- TW-1 (5) stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 12 stycznia 2021 r., wzór obowiązujący od 20 lutego 2021 r.;
- TW-1 (4) stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹³⁴, wzór obowiązujący od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r.
- TW-1 (3) stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹³⁵, mógł być stosowany od 4 marca 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r., tj. nie dłużej niż przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia z dnia 25 maja 2020 r., pod warunkiem prawidłowego pouczenia zobowiązanego zgodnie z art. 27 § 1 pkt 8–9a u.p.e.a.

Organy egzekucyjne

Do organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym zalicza się w szczególności:

- naczelnika urzędu skarbowego, który jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV, z zastrzeżeniem § 2–8 (art. 19 § 1 u.p.e.a.);
- właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ. Organ egzekucyjny, o którym mowa w § 2, może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej gminy do działania w jego imieniu jako organ egzekucyjny. Na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracownikowi tej jednostki (art. 19 § 2 i 2a u.p.e.a.).

Ponadto organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych może być inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami (art. 19 § 8 u.p.e.a.).

¹³² Dz. U. poz. 176, ze zm.

¹³³ Dz. U. poz. 838.

¹³⁴ Dz. U. poz. 968.

¹³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 850, ze zm.

Zgodnie z art. 32aa u.p.e.a.¹³⁶ wierzyciel ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu egzekucyjnego o:

Obowiązki wierzyciela

1. zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części, w szczególności gdy wygaśnięcie jest wynikiem: wyegzekwowania jej przez inny organ egzekucyjny, korekty dokumentu powodującej zmniejszenie wysokości należności pieniężnej, przedawnienia należności pieniężnej, zapłaty do wierzyciela egzekwowanej należności pieniężnej;
2. zdarzeniu powodującym zawieszenie lub umorzenie postępowania egzekucyjnego;
3. zdarzeniu powodującym ustanie przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego;
4. okresie, za który nie nalicza się odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej w wyniku zdarzeń zaistniałych po dniu wystawienia tytułu wykonawczego;
5. uzyskanej informacji o składniku majątkowym lub źródle dochodu zobowiązanego.

Szczegółowe przepisy dotyczące przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego zawarto w rozporządzeniu w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego (weszło w życie 30 lipca 2020 r.). W rozporządzeniu określono:

Przekazywanie tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego

1. sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a.;
2. sposób sporządzenia, w tym format danych:
 - a. wniosku egzekucyjnego,
 - b. tytułu wykonawczego,
 - c. informacji, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy;
3. szczegółowy sposób przekazywania do organu egzekucyjnego wniosku egzekucyjnego, tytułu wykonawczego oraz informacji;
4. zakres danych zobowiązanego zawartych w tytule wykonawczym przekazany przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a, weryfikowanych z danymi zawartymi w rejestrach, o których mowa w art. 26 § 1g pkt 1 ustawy;
5. sposób nadawania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej;
6. sposób posługiwania się tytułem wykonawczym przekazany drogą elektroniczną;
7. sposób przekształcenia tytułu wykonawczego z postaci elektronicznej w postać papierową (§ 1).

¹³⁶ Art. 32aa dodany przez art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej u.p.e.a. z 11 września 2019 r.

Dostęp do systemu po uwierzytelnieniu	Dostęp do systemu nadaje się wierzycielowi po uwierzytelnieniu. Uwierzytelnianie w systemie wymaga użycia środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (§ 2 rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego).
Opatrzanie podpisem lub pieczęcią elektroniczną pisma sporządzonego przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej	Pismo sporządzone przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej opatruje się: 1. kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo 2. podpisem zaufanym, albo 3. podpisem osobistym, albo 4. zaawansowaną pieczęcią elektroniczną, albo 5. kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 26e § 1 u.p.e.a.).
Dalszy tytuł wykonawczy	Zgodnie z art. 26c § 5 dalszy tytuł wykonawczy wystawia się w postaci: 1. papierowej; 2. elektronicznej, jeżeli istnieją warunki techniczne do wystawienia, przekazania i korzystania z dalszego tytułu wykonawczego w takiej postaci, w przypadku: a. konieczności przekazania go do organu egzekucyjnego innego niż organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne, - aa) konieczności przekazania go do organu egzekucyjnego właściwego do ponownego wszczęcia egzekucji administracyjnej w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 2, b. wystąpienia przez wierzyciela uprawnionego do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 626⁴ Kodeksu postępowania cywilnego.
Kolejny tytuł wykonawczy	Zgodnie z art. 26ca § 3 u.p.e.a. kolejny tytuł wykonawczy wystawia się w postaci: 1. papierowej; 2. elektronicznej, jeżeli istnieją warunki techniczne do wystawienia, przekazania i korzystania z kolejnego tytułu wykonawczego w takiej postaci, w przypadku: a. konieczności przekazania go do organu egzekucyjnego właściwego do egzekucji z nieruchomości, b. wystąpienia przez wierzyciela uprawnionego do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 626⁴ Kodeksu postępowania cywilnego.
Zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a.	Zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych, wierzyciel przekazuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa ustawy, organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośred-

nictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy. Jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą lub w przypadku wierzyciela będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela, organ egzekucyjny i inny organ egzekucyjny zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa ustawy, w sposób, o którym mowa w ust. 2 zdanie drugie, przekazuje się je w postaci papierowej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1797).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych lub wymaganych informacji (Dz. U. poz. 1072).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483); uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1294); uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. poz. 2194).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz. U. poz. 320).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego (Dz. U. poz. 1310).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1856).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 968); uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.

ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 poz. 850); uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131, ze zm.).
19. Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 25, ze zm.).
20. 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).

**6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje
o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Cyfryzacji
6. Minister Finansów
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
11. Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
14. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
15. Starostowie/prezydenci miast/burmistrzowie/wójtowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



**Minister
Finansów**

Warszawa, 19 stycznia 2023 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli nr P/22/062
nt. Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze
w postępowaniu egzekucyjnym w administracji
Znak sprawy: DPP4.0811.2.2023
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli nr P/22/062 nt. Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Szanowny Panie,

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli nr P/22/062 nt.
Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji
uprzejmie informuję, że wnoszę do niniejszej Informacji następujące stanowisko
na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Dostęp do aplikacji eTW

W przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli
wskazała kilkakrotnie, że organy Krajowej Administracji Skarbowej nie przekazały
w sposób pisemny informacji o konieczności wystąpienia z wnioskiem
o dostęp do Aplikacji eTW jednostkom samorządu terytorialnego. Ponadto,
w dokumencie tym zawarto kilkakrotnie informację, że po uruchomieniu Aplikacji eTW,
na skutek problemów występujących w początkowym okresie jej funkcjonowania
i opóźnień w nadawaniu dostępu do aplikacji, znacznie zmniejszyła się liczba
tytułów wykonawczych przesyłanych przez wierzycieli do organów egzekucyjnych,
a także w konsekwencji liczba wszczynanych postępowań. W drugim półroczu 2021 roku
w skali kraju liczba tytułów wykonawczych wpływających do urzędów skarbowych
w stosunku do analogicznego okresu 2020 roku zmniejszyła się o 25%.

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Wyjaśniam, że zmiana w zakresie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego została wprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw². Ustawa ta weszła w życie 30 lipca 2020 roku. Przepis art. 28 ust. 3 tej ustawy nakładał na Ministra Finansów obowiązek ogłoszenia w drodze obwieszczenia o terminie uruchomienia systemu teleinformatycznego. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli, obowiązek ten został spełniony.

Podobnie, wyznaczenie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do prowadzenia systemu teleinformatycznego nastąpiło w drodze rozporządzenia³ na podstawie delegacji ustawowej.

Ponadto, rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 roku w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego⁴ uregulowano sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ - dalej także „u.p.e.a.”. Rozporządzenie kierowane jest do wierzycieli, zatem każdy z wierzycieli ma obowiązek znać jego treść.

Zarówno akty prawne rangi ustawowej, jak i rozporządzenia są przepisami prawa obowiązującymi wszystkich wierzycieli i organy egzekucyjne. Zatem nie ma możliwości, aby którykolwiek z organów wykonujących obowiązki wierzyciela nie posiadał wiedzy o obowiązku przekazywania elektronicznie tytułów wykonawczych. Ponadto, z proponowanymi zmianami wierzyciele mieli możliwość zapoznania się w toku procesu legislacyjnego, kiedy opiniowali projekty aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego wystąpiły o nadanie uprawnień do eTW przed 1 lipca 2021 roku, np. Burmistrz Miasta i Gminy Pisz (9 czerwca 2021 roku), Wójt Gminy Pleśna (14 czerwca 2021 roku), Wójt Gminy Cisek (10 czerwca 2021 roku), Burmistrz Miasta Żary (15 czerwca 2021 roku), czy Prezydent Miasta Włocławskiego (14 czerwca 2021 roku).

Ze strony Krajowej Administracji Skarbowej wszyscy wierzyciele mieli zapewniony dostęp do informacji o wprowadzanych zmianach w sposobie przesyłania tytułów wykonawczych związanych z uruchomieniem Aplikacji eTW. Na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych¹ wierzyciele mogli znaleźć m.in. dokumentację techniczną dla wierzycieli, komunikaty, podręczniki użytkownika i odpowiedzi na pytania zainteresowanych podmiotów.

Uprzejmie wskazuję, że pismo Ministerstwa Finansów z 20 maja 2021 roku² skierowane do dyrektorów izb administracji skarbowej zawierało informację o konieczności wystąpienia przez naczelników urzędów skarbowych jako wierzycieli z wnioskiem o nadanie uprawnienia do aplikacji eTW. Z uwagi na fakt, że Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów odpowiada za realizację zadań Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie nadzoru nad poborem i egzekucją podatków i innych należności pieniężnych pozostających

¹ <http://www.is-szczecin.pl/egzadm/index.php>

² znak DPP9.042.12.2021

we właściwości rzeczowej naczelników urzędów skarbowych⁶, posiadał on wiedzę w jakim zakresie systemy wierzyielskie KAS będą zintegrowane z systemem eTW na dzień 1 lipca 2021 roku. Posiadał także wiedzę, że Poltax2B Plus nie będzie gotowy w części dotyczącej obsługi zarządzeń zabezpieczenia (ZZ-1 i ZZ-2) i w tym zakresie naczelnicy urzędów skarbowych będą korzystać z aplikacji eTW. Taką wiedzą Krajowa Administracja Skarbowa nie dysponowała natomiast w zakresie pozostałych ponad 6 tys. wierzycieli.

Liczba tytułów wykonawczych wpływających do organów egzekucyjnych KAS po uruchomieniu aplikacji eTW

Stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli, że zmniejszenie w skali kraju o 25% liczby tytułów wykonawczych przesyłanych przez wierzycieli do organów egzekucyjnych w II półroczu 2021 roku w porównaniu z II półroczem 2020 r. było skutkiem wyłącznie problemów występujących w początkowym okresie funkcjonowania systemu eTW i opóźnień w nadawaniu dostępu do aplikacji jest, w mojej ocenie, nieuprawnione.

Podstawą prawną wystawienia tytułu wykonawczego jest decyzja, deklaracja itd. Organ egzekucyjny nie ma żadnego wpływu ani na ilość tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji, ani też na wysokość zaległości objętych tymi tytułami wykonawczymi. To od wierzyciela zależy, ile tytułów i na jakie kwoty wystawi oraz zawnioskuje o wszczęcie egzekucji. W okresie pandemii prowadzono w kraju zakrojoną na szeroką skalę akcję informacyjną o przysługujących ułatwieniach i ulgach w spłacie podatków dla podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Przyznanie podatnikowi ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w trybie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁷ powodowało, że sprawa nie trafiała do egzekucji.

Krajowa Administracja Skarbowa nie miała wpływu na to, kiedy wierzyciel inny niż naczelnik urzędu skarbowego wystąpi z wnioskiem o nadanie uprawnień do eTW. Jednak naczelnicy urzędów skarbowych jako wierzyciele mieli nadane uprawnienia do Aplikacji eTW w momencie produkcyjnego uruchomienia systemu. Naczelnicy urzędów skarbowych mogli więc przekazywać tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego, a pomimo to spadek w liczbie tytułów wykonawczych dotyczących tylko należności podatkowych wyniósł ponad 22%. Podobny spadek, bo o ok. 20%, dotyczył niepodatkowych należności budżetowych administracji podatkowej.

W przypadku Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej Poczta Polska S.A. uprawnienia do aplikacji eTW zostały nadane 18 czerwca 2021 roku (przed uruchomieniem eTW), natomiast z porównania danych z przekazanych do egzekucji tytułów wykonawczych wynika, że w II półroczu 2021 roku nastąpił spadek o 16,5%. Z kolei, w przypadku Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego uprawnienia do eTW zostały nadane 26 lipca 2021 roku, natomiast z porównania liczby tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji wynika, że w II półroczu 2021 r. nastąpił wzrost o 22,65%.

Wierzyciele od pierwszego dnia funkcjonowania systemu eTW mogli wysyłać tytuły wykonawcze za jego pośrednictwem. Nie istniały w tym zakresie żadne przeszkody. Dwutygodniowy okres, kiedy organy egzekucyjne nie mogły przyjmować tytułów wykonawczych przesyłanych za pośrednictwem eTW spowodował jedynie, że po tym czasie nastąpiła kumulacja przekazywanych przez wierzycieli tytułów wykonawczych. Wszystkie tytuły wykonawcze wysłane przez wierzycieli po 1 lipca

2021 roku wpłynęły do organów egzekucyjnych. Dlatego też brak możliwości odebrania tytułu wykonawczego przez organ egzekucyjny w dwóch pierwszych tygodniach drugiego półrocza nie miał wpływu na liczbę tytułów wykonawczych przekazanych w całym okresie sprawozdawczym.

W mojej ocenie, przyczyn spadku liczby tytułów wykonawczych przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy szukać raczej w opieszałości tych organów w wystawianiu tytułów wykonawczych, co zostało stwierdzone w ramach przedmiotowej kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Testowanie Aplikacji eTW

Zauważyć należy, że zawarte w Informacji o wynikach kontroli stwierdzenie, iż żaden z wierzycieli nie miał możliwości testowania Aplikacji eTW przed jej uruchomieniem wprowadza w błąd i jest nieprecyzyjne.

Wierzyciele, którzy mają własne systemy dziedziczne i do przesyłania tytułów wykonawczych wykorzystują API mieli udostępnione środowisko testowe dla integratorów, dokumentację techniczną, wersje robocze schem, a także drogą elektroniczną (e-mailowo) na bieżąco przekazywano im informacje o umieszczeniu dokumentacji bądź jej aktualizacji na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych. Ponadto, 2 i 5 kwietnia 2021 roku zorganizowano spotkanie z integratorami, na którym udzielono odpowiedzi na pytania wierzycieli.

Dostępu do środowiska testowego nie posiadali jedynie ci wierzyciele, którzy nie posiadają własnych systemów dziedzicznych i korzystają wyłącznie z Aplikacji eTW. Udostępnienie im środowiska testowego mogłoby zaburzać przebieg testów prowadzonych przez Ministerstwo Finansów.

Uprzejmie wskazuję, że obsługa aplikacji jest prosta i intuicyjna oraz nie wymaga specjalnej wiedzy czy umiejętności. Działa podobnie jak stosowany dotychczas przez wierzycieli tytuł interaktywny. Aplikacja eTW przewiduje konieczność wypełnienia wszystkich obowiązkowych pól tak, aby dokumenty przesyłane za pośrednictwem eTW spełniały wymogi formalne przewidziane przepisami u.p.e.a. Podpowiada użytkownikowi, czy wartości wpisane w poszczególne pola, np. tytułu wykonawczego są prawidłowe oraz czy wszystkie niezbędne pola zostały uzupełnione. Dla wierzycieli przygotowano także szczegółową instrukcję dla sporządzania każdego rodzaju dokumentu odrębnie, w której opisano poszczególne etapy wypełniania formularza oraz uruchomiono infolinię, na której pracownik mógł otrzymać odpowiedzi na swoje pytania.

Pozostałe uwagi dotyczące systemu eTW

Odnosząc się do zawartych w Informacji o wynikach kontroli stwierdzeń na temat „wad systemu” należy przede wszystkim podkreślić, że u.p.e.a. nie zna instytucji wycofania tytułu wykonawczego. Z tego też względu system eTW nie może posiadać takiej funkcjonalności. Ponadto należy zwrócić uwagę, że formularzem, który wierzyciel powinien wykorzystywać do poinformowania organu egzekucyjnego o wszystkich zaistniałych zdarzeniach stanowiących przeszkodę do prowadzenia egzekucji jest eZW.

Odnosnie zarzutu sprawdzania danych zobowiązanego w bazie Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatkowej należy podkreślić, że CRP KEP zasilany jest

danymi z rejestru PESEL, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej czy Krajowego Rejestru Sądowego. Zgodnie z art. 26 § 1g u.p.e.a. warunkiem przyjęcia tytułu wykonawczego jest zgodność danych na tytule wykonawczym z danymi zawartymi w rejestrze PESEL oraz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Dlatego też trudno stwierdzić, aby wadą systemu było spełnienie wymogów ustawowych.

Trzecia ze wskazanych w Informacji o wynikach kontroli wad systemu eTW dotyczyła braku informacji o przekazaniu tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego. Wyjaśniam, że wspomniana informacja o przekazaniu tytułu wykonawczego jest dostępna. Warunkiem jest jednak wskazanie przez wierzyciela w tytule wykonawczym adresu e-mail. Wówczas w momencie przekazania tytułu wykonawczego z jednego organu egzekucyjnego do drugiego generowane jest automatycznie powiadomienie do wierzyciela z informacją o tym fakcie. Niezależnie od powyższego, w systemie eTW istnieje funkcjonalność, która daje możliwość sprawdzenia wierzycielowi statusu dokumentu w organie egzekucyjnym oraz uzyskania informacji o organie egzekucyjnym, w którym aktualnie znajduje się tytuł wykonawczy. Przycisk Sprawdź status w OE umożliwia sprawdzenie, który organ egzekucyjny zajmuje się daną sprawą oraz w jakim statusie znajduje się dokument w momencie sprawdzenia (w tym daty umorzenia czy zakończenia postępowania, np. daty zapłaty).

Dodatkowo, wyjaśnienia wymaga zamieszczone w Informacji o wynikach kontroli stwierdzenie, że dane o liczbie kont wierzycieli oraz organów obsługujących są przekazywane przez wykonawcę - Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. Tego rodzaju dane pochodzą z Panelu administratora i są przekazywane, na żądanie Ministerstwa Finansów, przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie.

Funkcjonowanie systemu Poltax2B Plus

Uprzejmie wyjaśniam, że realizacja błędów polegająca na usuwaniu zdublowanych tytułów wykonawczych następowała poprzez indywidualne zgłoszenia w systemie CSD, ze wskazaniem konkretnych numerów tytułów wykonawczych.

Ponadto zaznaczam, że w momencie wdrożenia funkcjonalności generowania eTW w aplikacji Poltax2B Plus, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ważny był wzór TW-1 (4). Aktualnie, w ślad za zmianą przepisów, możliwe jest generowanie z Poltax2B Plus eTW (xml zgodny ze schemą) na formularzu TW-1 (5).

Dodatkowo, w systemie rozliczeniowym Poltax2B Plus istnieje możliwość wystawienia i wygenerowania dalszych tytułów wykonawczych.

Zauważam także, że sfinalizowano prace nad Specyfikacją Wymagań Biznesowych dla ponownego tytułu wykonawczego / ponownego kolejnego tytułu wykonawczego, a także w zakresie obsługi pochodnych „Zarządzenia Zabezpieczenia” w systemie Poltax2B Plus oraz integracji z systemem eTW (ZZ-1); (ZZ-2).

W sierpniu 2022 roku zakończono także prace nad Specyfikacją Wymagań Systemów Informatycznych.

Przeprowadzenie przez Ministerstwo Finansów oceny funkcjonowania ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw

Informuję, że przeprowadzono pierwszą ocenę funkcjonowania ww. ustawy (OSR ex-post).

Rada Ministrów 15 listopada 2022 r. przyjęła ocenę funkcjonowania ustawy z 11 września 2019 roku o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw².

Stanowisko do wniosku *de lege ferenda* skierowanego do Ministra Finansów

Informacja o wynikach kontroli zawiera wniosek *de lege ferenda* skierowany do Ministra Finansów w zakresie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu określenie terminu, w którym wierzyciel będzie zobowiązany do wystawienia tytułu wykonawczego i wysłania go do organu egzekucyjnego. Kontrola NIK wykazała bowiem, że pracownicy skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego wystawiali ze znaczną zwłoką tytuły wykonawcze po przesłaniu zobowiązanemu upomnienia i nieuregulowaniu przez niego należności. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zwłoka w wystawianiu tytułów wykonawczych związana była m.in. z brakiem przepisu określającego termin w jakim należy wystawić tytuł wykonawczy po doręczeniu zobowiązanemu upomnienia. To zaś wskazuje na brak systematyczności działania i sprzyja ryzyku przedawnienia należności. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli może to również niwelować pozytywne efekty wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych.

Odnosząc się do powyższego stanowiska NIK informuję, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawierają rozwiązania prawne, które nakładają na wierzyciela obowiązek dochodzenia należności. Przepisy tej ustawy nie określają wprost ustawowego terminu w dniach, tygodniach, miesiącach czy latach, kiedy wierzyciel ma obowiązek wystawić tytuł wykonawczy, jednakże nie pozostawiają wierzycielowi w tym zakresie dowolności.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 § 1 zdanie pierwsze u.p.e.a.:

w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Oznacza to, że w sytuacji niewykonania określonych obowiązków przez zobowiązanego wierzyciel nie może kierować się własnym uznaniem, czy wystawić tytuł wykonawczy i skierować go do organu egzekucyjnego, gdyż ciąży na nim ww. ustawowy obowiązek.

Wyjątek od tego obowiązku został uregulowany w zdaniu drugim ww. przepisu, zgodnie z którym:

wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy (zdanie drugie ww. przepisu).

Ponadto na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸:

w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy obejmujący należność pieniężną, 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.

Art. 15 § 1 u.p.e.a. stanowi natomiast, że:

egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przestał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Co do zasady zatem wierzyciel ma obowiązek wystawić tytuł wykonawczy i skierować go do organu egzekucyjnego po upływie terminu wykonania obowiązku (terminie płatności należności pieniężnej), a w przypadku obowiązku skierowania do zobowiązanego upomnienia, to po bezskutecznym upływie 7 dni do dnia doręczenia zobowiązanemu upomnienia.

Należy także mieć na uwadze, że w przypadku bezczynności wierzyciela przepisy u.p.e.a. przewidują środek ochrony prawnej. Na podstawie art. 6 § 2 u.p.e.a. na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie.

Zauważam również, że przepis art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ stanowi, że:

jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Przepis zatem również nakłada na wierzycieli będących jednostkami sektora finansów publicznych obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego i skierowania go do organu egzekucyjnego.

Ponadto art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰ stanowi, że:

naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- 2) niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- 3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

W świetle powyższego, w mojej ocenie, wniosek pokontrolny *de lege ferenda* nie ma wystarczających podstaw. Nie znajduje bowiem uzasadnienia ustawowe określenie terminu wystawienia przez wierzyciela tytułu wykonawczego w dniach, tygodniach, miesiącach czy latach, skoro przepisy ww. ustaw nakładają na wierzycieli taki obowiązek,

w przypadku gdy zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku. Należy także mieć na uwadze, że określenie ustawowego terminu, po upływie którego wierzyciel obowiązany byłby skierować tytuł wykonawczy do organu egzekucyjnego celem przymusowego dochodzenia należności, byłby terminem jedynie instrukcyjnym. Skierowanie tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego po takim terminie nie miałoby wpływu na skuteczność tej czynności.

Podstawa prawna

- 1) Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli
| Dz. U. z 2022 r. poz. 623
- 2) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw
| Dz. U. poz. 2070, z późn. zm.
- 3) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wyznaczenia organu do prowadzenia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych lub wymaganych informacji
| Dz. U. z 2020 r. poz. 1072
- 4) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego
| Dz. U. z 2020 r. poz. 1310
- 5) Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji
| Dz. U. z 2022 r. poz. 479, z późn. zm.
- 6) § 53 Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r.
| Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 8, z późn. zm.
- 7) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa
| Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.
- 8) Rozporządzenie z dnia 18 listopada 2020 r. Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych
| Dz. U. poz. 2083
- 9) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
| Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.
- 10) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
| Dz. U. z 2021 r. poz. 289

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Anna Chałupa

Podsekretarz Stanu,

Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

/pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego
przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego
Szefa Krajowej Administracji Skarbowej
i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKI.430.5.2022

Warszawa, 07 lutego 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli
Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów zawartego w piśmie z 19 stycznia 2023 r. (nr DPP4.0811.2.2023).

W przekazanym stanowisku do Informacji o wynikach kontroli *Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (dalej: *Informacja*), Minister Finansów wskazał, że w jego ocenie nieuprawnione jest stwierdzenie NIK, że zmniejszenie w skali kraju o 25% liczby tytułów wykonawczych przesyłanych przez wierzycieli do organów egzekucyjnych w II półroczu 2021 r. w porównaniu z II półroczem 2020 r. było skutkiem wyłącznie problemów występujących w początkowym okresie funkcjonowania systemu eTW i opóźnień w nadawaniu dostępu do aplikacji. Należy w związku z tym zauważyć, że w *Informacji* nie podano, aby powyższe okoliczności były wyłącznymi przyczynami zmniejszenia liczby wystawianych przez wierzycieli tytułów wykonawczych. Mając jednak na uwadze niepodważalne, w świetle wyników kontroli, ustalenia dotyczące nadania uprawnień dostępu do Aplikacji eTW dla większości wierzycieli po 1 lipca 2021 r. oraz problemów technicznych w początkowym okresie jej funkcjonowania, uzasadniona jest ocena, że spowodowało to znaczne zmniejszenie się liczby tytułów wykonawczych zarówno w skali kraju, jak i w jednostkach objętych kontrolą po uruchomieniu Systemu eTW. Zwrócić należy uwagę m.in. na wyjaśnienia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, który wśród przyczyn nienadania uprawnień wszystkim wierzycielom do 1 lipca 2021 r. wymienił opóźnienia we wdrożeniu Systemu eTW oraz liczne błędy w początkowym etapie jego funkcjonowania. Ponadto przedstawiciele skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego wskazywali na występujące problemy w przekazywaniu tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego po uruchomieniu od 1 lipca 2021 r. Aplikacji eTW. Nie jest przekonujący argument przedstawiony w stanowisku, że przyczyn spadku liczby tytułów wykonawczych przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy upatrywać raczej w opieszałości organów tych jednostek w wystawianiu tytułów wykonawczych. Należy bowiem zauważyć, że wykazana w wyniku kontroli opieszałość wierzycieli w jednostkach samorządu terytorialnego w wystawianiu tytułów wykonawczych, występowała zarówno przed wdrożeniem Systemu eTW jak i po jego uruchomieniu.

Minister podniósł, że zawarte w *Informacji* stwierdzenie, iż żaden z wierzycieli nie miał możliwości testowania Aplikacji eTW przed jej uruchomieniem wprowadza w błąd i jest nieprecyzyjne. Odnosząc się do tego zagadnienia należy podkreślić, że w *Informacji* przedstawiono ustalenia wynikające z kontroli, które wskazują, że żadna z objętych kontrolą jednostek nie miała możliwości testowania tej aplikacji. Jednocześnie w *Informacji* podano, że na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej² pojawił się komunikat o możliwości uzyskania klucza dostępu do środowiska testowego Aplikacji eTW dla wierzycieli integrujących własne systemy dziedziczne. Dostępu do środowiska testowego nie mieli natomiast wierzyciele, którzy nie posiadali własnych systemów dziedzicznych i korzystają wyłącznie z Aplikacji eTW, co wprost wynika z treści stanowiska. Należy też zwrócić uwagę, że możliwość testowania nowych rozwiązań przez przyszłych użytkowników nie została zapewniona, mimo że w dokumentacji dotyczącej zlecenia realizacji systemu

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² http://is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php

podkreślono, że należy uwzględnić okres udostępnienia wypracowanych rozwiązań wszystkim zewnętrznym ich użytkownikom przed ich wdrożeniem, niezbędny do dostosowania systemów informatycznych użytkowników do nowego rozwiązania.

W przedłożonym stanowisku Minister odniósł się także do zapisów *Informacji*, w których wskazano, że organy Krajowej Administracji Skarbowej nie przekazały jednostkom samorządu terytorialnego w sposób pisemny informacji o konieczności wystąpienia z wnioskiem o dostęp do Aplikacji eTW. Zgodzić się należy, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego (wskazane w stanowisku) wprowadzające zmiany dotyczące sposobu przekazywania tytułów wykonawczych obowiązują wszystkich wierzycieli oraz organy egzekucyjne i powinny być im znane, a organy Krajowej Administracji Skarbowej nie mają obowiązku pisemnego informowania m.in. jednostek samorządu terytorialnego o zmianach w prawie i wprowadzanych nowych rozwiązaniach. Zaznaczyć też należy, że w związku z powyższymi ustaleniami NIK nie sformułowała żadnej nieprawidłowości w wyniku kontroli w Ministerstwie Finansów. Wyrażam jednak pogląd, że zastosowanie takiej formy komunikacji mogłoby się przyczynić do tego, że właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego wystąpiłyby z odpowiednim wyprzedzeniem z wnioskiem o nadanie dostępu do Aplikacji eTW, co pozwoliłoby ograniczyć kumulację takich wniosków na przełomie czerwca i lipca 2021 r. W *Informacji* nie kwestionowano, że wszyscy wierzyciele mieli dostęp do informacji o wprowadzanych zmianach w sposobie przesyłania tytułów wykonawczych zamieszczonych na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej. Zwrócenia uwagi jednak wymaga, że dokumenty zamieszczone na tym Portalu oraz na stronach BIP Ministerstwa Finansów nie były źródłem informacji o zmianie zasad przekazywania tytułów wykonawczych i konieczności wystąpienia z wnioskiem o nadanie dostępu do Aplikacji eTW dla większości skontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego (tylko 21% tych urzędów o wprowadzonych zmianach i uruchomieniu Aplikacji eTW dowiedziało się z Portalu).

Minister odniósł się także w stanowisku do przytoczonych w *Informacji* wad Systemu eTW, podnosząc w szczególności, że Aplikacja eTW zawiera część funkcjonalności, które wskazywane były jako jej wady, np. istnieje możliwość uzyskania informacji o przekazaniu tytułu wykonawczego do innego urzędu skarbowego – warunkiem jest jednak wskazanie przez wierzyciela w tytule wykonawczym adresu e-mail. W związku z tym należy stwierdzić, że w *Informacji* przedstawiono spostrzeżenia i uwagi kierowników skontrolowanych jednostek, którzy wskazywali zarówno zalety jak i wady Aplikacji eTW. Ustalenia kontroli, w kontekście treści stanowiska Ministra, świadczą o tym, że pracownicy urzędów jednostek samorządu terytorialnego nie dysponują pełną wiedzą odnośnie wszystkich istniejących funkcjonalności Systemu eTW. Uzasadniony wydaje się zatem pogląd, że ustalenia kontroli w tym zakresie powinny zostać wykorzystane w celu udostępnienia przez Ministra Finansów precyzyjniejszej informacji na temat tych funkcjonalności (na przykład na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej).

Zdaniem Ministra Finansów nie znajduje uzasadnienia wniosek *de lege ferenda* przedstawiony w *Informacji*, dotyczący określenia terminu, w którym wierzyciel będzie zobowiązany do wystawienia tytułu wykonawczego i wysłania go do organu egzekucyjnego. Minister wyraził pogląd, że przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ zawierają rozwiązania prawne, które nakładają na wierzyciela obowiązek dochodzenia należności. Podobnie taki obowiązek przewidują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (jeśli chodzi o wierzycieli z sektora finansów publicznych), a zaniebdania w tym zakresie zagrożone są odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ten, oczywiście słuszny pogląd, nie może zmienić oceny, że wskazane w stanowisku przepisy nie określają terminu, w którym wierzyciel jest zobowiązany do wystawienia tytułu wykonawczego i przekazania go do organu egzekucyjnego w przypadku przesłania zobowiązanemu upomnienia (co do zasady) i nieuregulowania przez niego należności. Wyniki przeprowadzonej kontroli⁵ wskazują, że wierzyciele wykorzystują brak określenia w obowiązującym stanie prawnym powyższego terminu i wystawiają tytuły wykonawcze ze znaczną zwłoką. Należy podkreślić, że taki sposób postępowania wierzycieli sprzyja ryzyku przedawnienia należności.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁵ Podobnie jak i wcześniejszej kontroli NIK nr P/22/060 *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego*.



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

LKI - 430.005.2022

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Warszawa 1
Skrytka pocztowa P-14
00-950 Warszawa

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa nr ID 434453/W
z Poczta Polska S.A.



Pani Magdalena Rzeczkowska

Minister Finansów

**ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

MINISTERSTWO FINANSÓW

2023 -03- 15