

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA

Wpł. 2023-01-03

Dep. *BM1* Ilość zał. *1+12*

LKI.410.013.01.2022
P/22/062

Kielce, 28 grudnia 2022 r.

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów

Działając na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przesyłam zmienione wystąpienie pokontrolne sporządzone po kontroli *Elektroniczne wnioski i tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. Wystąpienie to uwzględnia zmiany wprowadzone uchwałą nr 53/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 14 grudnia 2022 r., podjętą w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Panią Minister pismem z 3 listopada 2022 r.

Załącznik:

- zmienione wystąpienie pokontrolne

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Grzegorz Walendzik

Grzegorz Walendzik



¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKI.410.013.01.2022

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 53/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 14 grudnia 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r. oraz od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r.; – Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. i w okresie od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r. oraz Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.; – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.; – Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.; – Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. 2. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli) ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kopeć, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/74/2022 z 6 czerwca 2022 r. 2. Tomasz Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/75/2022 z 6 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Czynności kontrolne zakończono 28 września 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych⁴ i uruchomienie systemu teleinformatycznego do ich przesyłania⁵ nie zostało przygotowane i przeprowadzone prawidłowo. Działania Ministerstwa nie zapewniły uruchomienia systemu do 30 lipca 2020 r., tj. w terminie od którego, zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶, obowiązywać miała zasada przekazywania przez wierzyciela do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego. System eTW został uruchomiony 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej. Wdrożenie tego systemu nie zostało przygotowane właściwie i z odpowiednim wyprzedzeniem, o czym świadczą także występujące po uruchomieniu systemu błędy krytyczne powodujące utrudnienia w prowadzeniu działań egzekucyjnych.

Wpływ na przesunięcie terminu opracowania i wdrożenia Systemu eTW miały przede wszystkim opóźnienia w przygotowaniu aktów wykonawczych – rozporządzeń określających wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia. Wydłużyło to okres utrzymywania, w dobie elektronizacji, niecelowego i nieefektywnego rozwiązania generującego niepotrzebne koszty zarówno dla wierzyciela jak i organu egzekucyjnego oraz wymagającego zaangażowania pracowników organów egzekucyjnych w czynności techniczne, dotyczące rejestracji w systemie teleinformatycznym organu danych z papierowych tytułów wykonawczych. NIK zwraca uwagę, że prace nad ustawą nowelizującą rozpoczęto już w 2017 r., a została ona ogłoszona 29 października 2019 r. W Ministerstwie dysponowano zatem z odpowiednim wyprzedzeniem wiedzą o konieczności opracowania m.in. nowych wzorów tytułów wykonawczych oraz o potrzebie przygotowania we właściwym czasie stosownych rozwiązań informatycznych.

W celu zapewnienia wierzycielom możliwości przekazywania tytułów wykonawczych w sytuacji adaptacji nowego rozwiązania informatycznego, dopuszczono przekazywanie tych dokumentów za pośrednictwem ePUAP⁷ do czasu potwierdzenia przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej⁸ w Szczecinie nadania dostępu do Systemu eTW wszystkim wierzycielom. Należy jednak zauważyć, że w kwestii przesyłania elektronicznych zawiadomień wierzyciela⁹, w instrukcji zawartej w piśmie Departamentu Poboru Podatków¹⁰ z 3 czerwca 2022 r. wskazano, iż w okresie przejściowym, do końca 2022 r., dokumenty te będzie można przysyłać

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

⁴ W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm., dalej: u.p.e.a. wśród dokumentów przekazywanych do organu egzekucyjnego wymienia się wnioski egzekucyjne, tytuły wykonawcze (art. 26 § 1c) oraz informację przekazywaną wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym (art. 26 § 1e). W związku z tym, że w praktyce nie przygotowuje się odrębnego wniosku (pisma) o wszczęcie egzekucji, a do organu egzekucyjnego przekazuje tylko tytuł wykonawczy, który w sekcji E *Oznaczenie i wniosek wierzyciela* zawiera rubrykę *Na podstawie art. 26 ustawy wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej*, w dalszej części wystąpienia przyjęto posługiwanie się określeniem tytuł wykonawczy, które obejmują również wniosek egzekucyjny.

⁵ Dalej: Aplikacja eTW lub System eTW.

⁶ Art. 26 § 1c u.p.e.a. zmieniony został ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2070, ze zm., dalej: ustawa nowelizująca.

⁷ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

⁸ Dalej: IAS.

⁹ Dalej: aZW.

¹⁰ Dalej również: DPP.

na dotychczasowych zasadach, nie precyzując, iż możliwość taka przewidziana została tylko wówczas, gdy przekazanie zawiadomienia za pośrednictwem Systemu eTW nie jest możliwe z przyczyn technicznych.

Opracowanie Systemu eTW zostało przez Ministerstwo prawidłowo zlecone spółce celowej Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. (dalej również: Spółka), 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 publiczne¹¹. Zastrzeżenia NIK budzi jednak zawarcie aneksu nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy*, na podstawie którego powierzono Spółce realizację projektu opracowania Systemu eTW, 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.

W Ministerstwie nie dysponowano danymi pozwalającymi w pełni określić efekty wdrożenia Systemu eTW, w szczególności umożliwiającymi 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. Zgodnie z informacją zawartą w Ocenie Skutków Regulacji¹² ewaluacja miała być przeprowadzona po upływie roku, a następnie po upływie trzech i pięciu lat obowiązywania ustawy. W Ministerstwie przygotowano wprawdzie projekt OSR ww. ustawy, ale do dnia zakończenia czynności kontrolnych znajdował się on na etapie konsultacji¹³.

Minister 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 usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie ustawy nowelizującej

Ustawa nowelizująca, która weszła w życie 30 lipca 2020 r., wprowadziła zasadę przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej¹⁵.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

¹² Dalej również: OSR.

¹³ Data poinformowania kontrolerów przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej, że w dalszym ciągu trwają prace nad projektem OSR ex-post ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Do 28 września 2022 r. (zakończenie czynności kontrolnych w Ministerstwie) nie przekazano kontrolerom zatwierdzonego dokumentu.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Do dnia wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej art. 26 § 1c u.p.e.a. miał brzmienie: Wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze mogą być przekazywane do organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Obecne brzmienie art. 26 § 1c u.p.e.a. dopuszcza przekazywanie tytułów wykonawczych przez operatora pocztowego, przez swoich

Prace legislacyjne związane z przygotowaniem projektu ustawy nowelizującej zostały rozpoczęte w Ministerstwie w 2017 r. 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. Departament Systemu Podatkowego (dalej również: DSP)¹⁶ przekazał ten projekt do konsultacji poszczególnym departamentom Ministerstwa oraz wszystkim dyrektorom izb administracji skarbowej, Centrum Kompetencyjnemu Egzekucji Administracyjnej i Centrum Kompetencyjnemu Spraw Wierzycielskich.

(akta kontroli str. 5, 19-31 plik 8-12, 44-49, 79-80, 82-86, 134-139, 157)

1.2. Wybór rozwiązania informatycznego do przekazywania tytułów wykonawczych

Prace analityczne dotyczące opracowania rozwiązania umożliwiającego przekazywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej naczelnikom urzędów skarbowych zapoczątkowano w 2018 r. W MF przed wyborem rozwiązania polegającego na przekazywaniu tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego za pośrednictwem Aplikacji eTW rozważano także inne rozwiązania. Na spotkaniu w Ministerstwie 16 maja 2018 r. omawiano propozycję obligatoryjnego elektronicznego przekazywania przez wierzycieli tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w dwóch etapach:

- I etap za pośrednictwem ePUAP w przypadku braku dostępu – w wersji papierowej,
- II etap – za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych (dalej: PUE) lub innego systemu informatycznego.

Zidentyfikowano następujące problemy wymienionych wyżej rozwiązań:

- ograniczenie dotyczące zakładania skrzynki na ePUAP przez niektórych wierzycieli, np. Poczta Polska S.A.,
- od strony wierzycielskiej – w odniesieniu do danych zawartych w POLTAX 2B¹⁷ i ZEFIR¹⁸ brak możliwości wygenerowania tytułu wykonawczego na ePUAP¹⁹,
- brak funkcjonalności aplikacji POLTAX 2B do składania kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Uzgodnienia, które zapadły na tym spotkaniu zakładały: zgodę na wprowadzenie obowiązku przekazywania tytułów wykonawczych za pośrednictwem ePUAP, z uwzględnieniem wyjątku umożliwiającego przekazywanie papierowych tytułów wykonawczych w przypadku wystąpienia przeszkody technicznej.

W odniesieniu do korzystania z PUE ustalono, że przekazywanie tytułów wykonawczych tym kanałem nie będzie możliwe ze względu na planowane ograniczenie współpracy z generalnym wykonawcą systemu e-Podatki.

(akta kontroli str. 5, 19-31, plik 5)

W toku dalszych prac nad wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i uzgodnień głównie pomiędzy DSP oraz Departamentem Informatyzacji²⁰ zdecydowano się na rozwiązanie polegające na przekazywaniu tytułów

pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy - jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

¹⁶ Na podstawie zarządzenia Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Departament Systemu Podatkowego został zastąpiony przez Departament Polityki Podatkowej. Zarządzenie weszło w życie z dniem 1 lutego 2022 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r.

¹⁷ Systemu finansowo-księgowy wykorzystywany w MF.

¹⁸ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem.

¹⁹ Rozwiązanie to wymagało migrowania tytułów na ePUAP.

²⁰ Pisma z: 13 listopada 2018 r., 19 listopada 2018 r., 21 listopada 2018 r., 27 listopada 2018 r. oraz 3 grudnia 2018 r.

wykonawczych do organu egzekucyjnego za pomocą przeznaczonego do tego systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 19-31, plik 45-49)

W MF 17 grudnia 2018 r. podjęto decyzję o uruchomieniu projektu Reforma Egzekucji Administracyjnej Legislacja Informatyzacja Transformacja (REALIT'y). Jednym z produktów cząstkowych, które miał dostarczyć ten projekt, było narzędzie IT dostosowane do zautomatyzowania procesu egzekucji.

(akta kontroli str. 61, 95-102)

Przygotowując założenia systemu teleinformatycznego do przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej, Ministerstwo przeprowadzało konsultacje, organizowało spotkania i narady robocze, w których uczestniczyli przedstawiciele m.in.: DPP, Spółki, Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej: CIRF), Centrum Kompetencyjnego Egzekucji Administracyjnej przy IAS w Szczecinie, Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich przy IAS w Opolu oraz wierzyciela należności scentralizowanych – Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie. W trakcie spotkań zgłaszano uwagi, wskazywano błędy w funkcjonowaniu Aplikacji eTW w fazie testowej, informowano o problemach usuniętych oraz wprowadzonych lub wymaganych zmianach funkcjonalności. Prowadzono statystyki zgłoszeń do rozwiązania, z wyodrębnieniem zgłoszeń o charakterze błędu aplikacji według statusów: krytyczny i poważny.

(akta kontroli str. 32-41, plik 34)

1.3. Zlecenie opracowania Aplikacji eTW i określenie terminu realizacji

Opracowanie systemu teleinformatycznego, przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych, Ministerstwo zleciło spółce celowej Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. Zlecenia tego dokonano na podstawie 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 Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: 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.

(akta kontroli str. 117-118)

Sposób realizacji projektów zleczanych do realizacji Spółce na podstawie ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów 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.²¹

Zgodnie z § 6 ust. 6 ww. umowy nadzór merytoryczny nad jej realizacją sprawował Komitet Sterujący, w którego skład wchodził: jako przewodniczący – dyrektor Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami²², jako członkowie – przedstawiciele CIRF, dyrektorzy departamentów właściwi merytorycznie w zakresie zleceń spółki, przedstawiciele Zarządu Spółki.

Właścicielem biznesowym projektu dotyczącego opracowania Systemu eTW był DPP.

(akta kontroli str. 319-373, 496)

Powierzenie realizacji rozwiązania informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym Spółce nastąpiło na podstawie *Wstępnego zlecenia pracy* z 4 listopada 2019 r.²³ Dokument ten został poddany analizie, która przybrała formę dokumentu *Analiza wstępnego zlecenia pracy*. W dokumencie tym, podobnie jak we *Wstępnym Zleceniu pracy*, zawarto zastrzeżenie, że jako elektroniczny tytuł wykonawczy rozumie się na potrzeby analizy również:

- elektroniczny dalszy tytuł wykonawczy,
- elektroniczny kolejny tytuł wykonawczy,
- elektroniczny zmieniony tytuł wykonawczy,
- elektroniczny zmieniony dalszy tytuł wykonawczy,
- elektroniczny zmieniony kolejny tytuł wykonawczy,
- elektroniczne zarządzenie zabezpieczenia,
- elektroniczne kolejne zarządzenie zabezpieczenia,
- elektroniczne dalsze zarządzenie zabezpieczenia,
- elektroniczne zmienione zarządzenie zabezpieczenia,
- elektroniczne zmienione kolejne zarządzenie zabezpieczenia,
- elektroniczne zmienione dalsze zarządzenie zabezpieczenia.

Analiza wstępnego zlecenia pracy została 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

²¹ 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.

²² Departamentu nadzorującego Spółkę. Wcześniej Departament Zarządzania Informatyzacją oraz Departament Informatyzacji.

²³ Nr zlecenia DZT4.0722.37.2019.

warunkach określonych w *Analizie wstępnego zlecenia pracy* z 20 grudnia 2019 r., które to dokumenty stanowiły załączniki do *Uzgodnienia Zlecenia pracy*.

Łączna kwota realizacji tego zlecenia została oszacowana w wysokości 1 153 875 zł.

Spółka zobowiązała się do stosowania w trakcie realizacji projektu standardów i procedur Ministerstwa Finansów i CIRF określonych w umowie z 15 września 2016 r.

Arkadiusz Jedynak, Dyrektor DPP wyjaśnił, że dzięki powierzeniu budowy Systemu eTW spółce celowej możliwa była budowa systemu w pełni spełniającego wymogi KAS, mimo zmieniających się w trakcie trwania projektu wzorów dokumentów, co w przypadku realizacji zamówienia przez podmiot wybrany w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ byłoby trudne do zrealizowania. Wskazał, że przyjęty model rozwoju Systemu eTW przez własną spółkę spowodował, że Ministerstwo mogło elastycznie reagować na oczekiwania użytkowników zewnętrznych i wewnętrznych dotyczące usprawnień działania systemu. Przykładem funkcjonalności wynikających z pojawiających się potrzeb użytkowników, a wprowadzonych w trakcie budowy systemu były m.in.:

- dodanie funkcji wyboru adresata ze słownika Egapoltax,
- dodanie automatycznej rejestracji dla dokumentów: elektroniczny Kolejny Tytuł Wykonawczy (eKTW), elektroniczne Zarządzenie Zabezpieczenia (eZZ), elektroniczne Kolejne Zarządzenie Zabezpieczenia (eKZZ), elektroniczne Zawiadomienie Wierzyciela (eZW).

(akta kontroli str. 67-94, 117-118, 374-406)

Wstępne zlecenie pracy z 4 listopada 2019 r. nie zawierało harmonogramu prac. W dokumencie tym w rubryce *pożądany termin realizacji poszczególnych etapów prac w zakresie realizacji zlecenia pracy* zawarto zapis, że *realizacja całego zadania nastąpi do 1 sierpnia 2020 r.* Podkreślono, 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.*

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.*²⁵

Harmonogram realizacji rozwiązania informatycznego stanowił załącznik nr 1 do *Analizy wstępnego zlecenia pracy*. Zgodnie z tym dokumentem poszczególne zadania powinny być się zakończyć w następujących terminach:

- etap analizy – 6 lutego 2020 r.;
- opracowanie schematów XSD – 28 lutego 2020 r.;
- etap prototypowania – 3 marca 2020 r.;
- etap projektowania – 6 marca 2020 r.;
- etap realizacji – 8 października 2020 r.;
- etap testów – 11 listopada 2020 r.;
- etap wdrożenia – 9 grudnia 2020 r.;
- uruchomienie produkcyjne – 9 grudnia 2020 r.;
- etap stabilizacji – 31 marca 2021 r.;
- etap dokumentacji – 12 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 32-41, plik 31-7, 374-406)

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

²⁵ Mail z 29 listopada 2019 r. temat: RE: eTW – spotkanie w MF, zbór ustaleń pkt 23.

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 poszczególne zadania powinny się zakończyć w następujących terminach:

- elektroniczne Tytuły Wykonawcze (dalej również: eTW) – 18 czerwca 2021 r.;
- etap analizy – 28 września 2020 r.;
- etap prototypowania – 29 września 2020 r.;
- etap projektowania – 26 marca 2020 r.;
- etap realizacji – 30 listopada 2020 r.;
- etap testów – 15 stycznia 2021 r.;
- etap wdrożenia – 26 lutego 2021 r.;
- uruchomienie produkcyjne – 26 lutego 2021 r.;
- etap stabilizacji – 18 czerwca 2021 r.;
- etap dokumentacji – 30 marca 2021 r.

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 składowych²⁶.

(akta kontroli str. 32-41, plik 31/1,5-6,45)

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.

Aneks nr 1 nie został podpisany w czasie kiedy zmierzano do zrealizowania ryzyka związane ze zmianą terminów realizacji projektu, co szerzej opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości. Podpisanie aneksu nastąpiło po uruchomieniu Aplikacji eTW.

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. Dokonano także zmian w podziale na etapy i terminy realizacji poszczególnych zakresów prac. Zgodnie z harmonogramem terminy zakończenia realizacji poszczególnych etapów określono w sposób następujący:

- etap I – 26 sierpnia 2021 r.,
- etap II – 18 kwietnia 2022 r.,
- etap III Raporty biznesowe i zmiany – 7 września 2022 r.,
- etap IV Dokumentacja i zamknięcie projektu – 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 407-409)

1.4. Nadzór nad opracowaniem Systemu eTW

Nadzór nad realizacją Aplikacji eTW ze strony DPP jako właściciela biznesowego prowadzony był przede wszystkim poprzez:

- 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,

²⁶ 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.

- udzielanie odpowiedzi na zgłoszenia wykonawcy w aplikacji JIRA MF²⁷, co do przyjęcia pożądaných rozwiązań,
- cykliczną (tygodniową i miesięczną) aktualizację postępów prac w ramach Projektu REALIT'y w aplikacji EPM, służącej do zarządzania portfelem programów i projektów w MF.

Departament Zarządzania Informatyzacją i Projektami sprawował nadzór nad realizacją zlecenia w ramach posiedzeń Komitetu Sterującego, na których omawiane były m.in. postępy prac.

(akta kontroli str. 314, 438-439, 492-493, 500-516)

1.5. Sposób autoryzacji wierzyciela w Systemie eTW

W trakcie prac nad Systemem eTW rozwiązania wymagała m.in. kwestia sposobu autoryzacji wierzyciela w systemie teleinformatycznym. W Ministerstwie rozważano wykorzystanie w tym celu m.in. profilu zaufanego, loginu i hasła oraz rozwiązań PUE i Rejestru Należności Publicznoprawnych.

W piśmie z 28 czerwca 2019 r.²⁸ 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 eIDAS²⁹. Wskazano, że decyzje w tym zakresie zapadną dopiero na etapie wytwórczym systemu teleinformatycznego w uzgodnieniu z dostawcą narzędzia IT.

W opinii z 7 października 2019 r. do przedstawionego przez DSP projektu rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego z dnia 23 września 2019 r., DPP m.in. ponownie wskazał, że określenie szczegółowego sposobu autoryzacji (§ 2 ust. 1 projektu) nie obejmuje metod autoryzacji wskazanych w piśmie z 28 czerwca 2019 r. DPP wniósł o uwzględnienie w projektowanym rozporządzeniu metod autoryzacji, które mogą być zastosowane w systemie: metoda login/hasło, za pomocą usług autoryzacji login.gov.pl, profil zaufany ePUAP, usługi autoryzacji i uwierzytelniania oferowane przez sektor bankowy oraz za pomocą kwalifikowanego certyfikatu zgodnego z eIDAS.

W związku z uwagami zgłoszonymi przez Ministra Cyfryzacji do ww. projektu rozporządzenia, 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*³⁰.

Dyrektor DPP wyjaśnił: *Wykorzystanie aktywnego Profilu zaufanego, jako sposobu autoryzacji w aplikacji eTW zapewnia bezpieczeństwo korzystania z systemu i jego zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych. Korzystanie z aplikacji eTW i w konsekwencji logowanie się przez Profil zaufany nie jest narzucone wierzycielowi. Wierzycielowi zapewniono możliwość zintegrowania się z systemem*

²⁷ Oprogramowanie służące m.in. do zarządzania projektami.

²⁸ Znak SP5.850.2.2019.

²⁹ 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.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1797.

teleinformatycznym eTW poprzez bramkę API. W takiej sytuacji wierzyciel sporządza i podpisuje tytuł wykonawczy w swoim systemie dziedzicznym. Nie ma wówczas potrzeby logowania się do aplikacji eTW i korzystania z profilu zaufanego.
(akta kontroli str. 118-119, 130, 134)

Zygmunt Działkowski Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami³¹ wyjaśnił, 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 publiczne³², 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.

Wskazał, 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 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,

³¹ We wrześniu 2021 r. Zygmunt Działkowski pełnił funkcję Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

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.”

(akta kontroli str. 533-535)

Zgodnie z definicją określoną w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie profilu zaufanego i podpisu zaufanego³³, konto profilu zaufanego, to konto osoby fizycznej, założone w systemie, w którym wydawany jest profil zaufany, umożliwiające wnioskowanie o potwierdzenie profilu zaufanego, używanie profilu zaufanego, przedłużanie ważności profilu zaufanego i unieważnianie profilu zaufanego, a także zmianę czynników uwierzytelniania, natomiast osoba wnioskująca to osoba fizyczna występująca z wnioskiem o potwierdzenie profilu zaufanego³⁴.

1.6. Opracowanie wzorów tytułu wykonawczego i zarządzenia zabezpieczenia

Kluczową kwestią w procesie opracowania Aplikacji eTW było wypracowanie ostatecznych wzorów tytułów wykonawczych oraz wzorów zarządzenia zabezpieczenia. DPP w piśmie z 17 lutego 2020 r. skierowanym do DSP, w związku z przekazaniem projektem rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej oraz prośbą o zajęcie stanowiska do uwagi zgłoszonej przez IAS w Opolu odnośnie ujęcia we wzorze tytułu wykonawczego podwyższonej stawki odsetek za zwłokę³⁵, podzielił wątpliwości zgłoszone przez IAS w Opolu dotyczące braku możliwości prawidłowej obsługi w systemie Poltax2B Plus proponowanego wzoru TW-1 uwzględniającego podział należności na część, od której nalicza się odsetki za zwłokę wg stawki podstawowej i część, od której nalicza się odsetki za zwłokę wg stawki podwyższonej.

DPP wyraził stanowisko, że mając na uwadze konieczność poniesienia kosztów z tytułu dostosowania wielu systemów do nowej funkcjonalności, należałoby rozważyć celowość wprowadzenia we wzorze tytułu wykonawczego zarówno odsetek za zwłokę, jak i podwyższonych odsetek za zwłokę. W opinii DPP obsługa takich zaległości w sposób dotychczasowy, tj. wystawiania odrębnych tytułów na część zobowiązania z odsetkami naliczanymi w sposób ogólny i część z odsetkami podwyższonymi będzie wiązała się z mniejszymi utrudnieniami.

Jednocześnie DPP, z uwagi na fakt, że do wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej pozostawało nieco ponad pięć miesięcy, zwrócił się z prośbą o przekazanie w możliwie jak najkrótszym terminie ostatecznych wzorów tytułów wykonawczych. Wskazano, 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.

(akta kontroli str. 103-104)

W okresie maj-lipiec 2020 r. prowadzona była wymiana korespondencji pomiędzy DPP a DSP odnośnie potwierdzenia, że wzory formularzy tytułu wykonawczego oraz kolejnego tytułu wykonawczego - określone w projekcie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych

³³ Dz. U. poz 1194, ze zm.

³⁴ § 2 ust. 4 i 6.

³⁵ Przekazanym za pismem SP6.850.3.2018 z dnia 3 lutego 2020 r.

w egzekucji administracyjnej oraz wzory zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia - określone w projekcie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia, są ostateczne.

W korespondencji tej DPP podkreślał, że uzyskanie potwierdzenia w powyższym zakresie wynika z konieczności jak najszybszego opublikowania schematów ww. dokumentów, co z kolei pozwoliłoby podjąć wierzycielom działania w kierunku dostosowania własnych systemów informatycznych, gdyż przepisy wejdą w życie 30 lipca 2020 r.

Projekt rozporządzenia w sprawie wzorów tytułów wykonawczych w egzekucji administracyjnej został przekazany do Rządowego Centrum Legislacji 23 kwietnia 2020 r. W dniu 1 lipca 2020 r. Departament Prawny Ministerstwa przekazał projekt rozporządzenia w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia do Rządowego Centrum Legislacji.

W związku z tym, że ww. rozporządzenia wydawane były przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, 29 kwietnia 2020 r. podpisane przez Ministra Finansów rozporządzenie w sprawie wzorów tytułów wykonawczych zostało przekazane do podpisu Ministrowi Sprawiedliwości. Rozporządzenie w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia zostało przekazane do podpisu 15 lipca 2020 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej³⁶ zostało wydane 25 maja 2020 r. natomiast rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów zarządzenia zabezpieczenia³⁷ 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 egzekucyjnego³⁸, w którym określono sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 105-112, 446-464)

1.7. Przygotowanie obwieszczenia dotyczącego terminu uruchomienia systemu eTW

W lipcu 2020 r. rozpoczęła się wymiana korespondencji w Ministerstwie pomiędzy DPP a DSP związana z przygotowaniem obwieszczenia, o którym mowa w art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej wskazującego termin uruchomienia systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 u.p.e.a.

Dyrektor DPP zwrócił się 10 lipca 2020 r. do Dyrektora DSP z prośbą o udzielenie informacji, czy rozpoczęto prace nad tym obwieszczeniem³⁹. Jednocześnie poinformował, że w dniu 13 lipca br. rozpoczną się testy akceptacyjne (UAT) 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.

(akta kontroli str. 31-42, plik 14)

³⁶ 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.

³⁷ Dz.U. poz. 1315.

³⁸ Dz. U. poz. 1310.

³⁹ Pismo znak DPP9.852.16.2020.

W DSP przygotowany został projekt obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego. W projekcie obwieszczenia wskazano 30 lipca 2020 r. jako datę uruchomienia systemu, na podstawie informacji przekazanych przez DPP.

W piśmie z 14 lipca 2020 r. przekazującym projekt obwieszczenia do DPP Dyrektor DSP poprosił, aby – w przypadku uznania przez DPP, że uruchomienie systemu teleinformatycznego nastąpi po 30 lipca 2020 r. - jednoznacznie określił datę jaką należy wskazać w obwieszczeniu⁴⁰. DSP podkreślił, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy nowelizującej Minister Finansów został zobowiązany do ogłoszenia w drodze obwieszczenia terminu uruchomienia systemu. Zatem obwieszczenie musi zawierać konkretną datę uruchomienia systemu. DSP poprosił o stanowisko w terminie do dnia 16 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 31-42, plik 15)

W odpowiedzi z 14 lipca 2020 r. Dyrektor DPP poinformował Dyrektora DSP, że jak wskazano w piśmie z dnia 10 lipca 2020 r., rozpoczęły się testy akceptacyjne UAT systemu teleinformatycznego, o którym mowa w obwieszczeniu. Podkreślono, że testy będą prowadzone przez dwa tygodnie. Wstępnie zaplanowano uruchomienie aplikacji w dniu 30 lipca 2020 r. Niemniej jednak podkreślił, że wdrożenie produkcyjne jest uzależnione od wyników prowadzonych testów akceptacyjnych UAT. Zaznaczył, że jeśli wyniki testów (ilość błędów i ich charakter) będą wskazywać, iż projektowany system nie może zostać odebrany, termin wdrożenia produkcyjnego ulegnie zmianie i będzie to data późniejsza niż 30 lipca 2020 r.

W kolejnym piśmie (z 17 lipca 2020 r.) DPP poinformował DSP, że aktualnie nie może wskazać konkretnej daty uruchomienia Systemu eTW. DPP wskazał, że prace nad obwieszczeniem, mogą być prowadzone niezależnie od trwających testów oprogramowania. W sytuacji gdy testy zakończą się pozytywnie i zostanie podjęta decyzja o uruchomieniu systemu, DSP będzie już dysponował uzgodnioną i gotową do podpisu treścią obwieszczenia, w której uzupełnienia będzie wymagała jedynie data uruchomienia systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 31-42, plik 16-17)

DSP 10 sierpnia 2020 r. poinformował DPP, że obwieszczenie zostało przygotowane i uzgodnione z departamentami MF⁴¹. DSP poprosił o przekazanie informacji o terminie uruchomienia systemu określonego w art. 26aa u.p.e.a. niezwłocznie po zakończeniu testów tego systemu i podjęciu decyzji o możliwości jego uruchomienia. Wskazano, że po otrzymaniu tej informacji DSP niezwłocznie uzupełni projekt obwieszczenia o konkretną datę i skieruje go do Departamentu Prawnego celem jego podpisania przez Ministra.

(akta kontroli str. 31-42, plik 18)

DPP pismem z 28 sierpnia 2020 r. poinformował DSP, że w związku z trwającymi pracami nad Systemem eTW na dzień odpowiedzi nie jest możliwe podanie daty jego uruchomienia. Jednocześnie wskazał, że wykonawca zastrzegł, że standardowo czas potrzebny na opracowanie schematów dokumentów elektronicznych wynosi trzy miesiące. Termin ten jest liczony od dnia opublikowania w dzienniku ustaw wzorów poszczególnych dokumentów, np. w przypadku zarządzeń zabezpieczeń termin ten przez wykonawcę liczony jest od 29 lipca 2020 r.

⁴⁰ Pismo znak SP6.850.10.2020.

⁴¹ Pismo znak SP6.850.10.2020.

System eTW nie był gotowy do uruchomienia na dzień 30 lipca 2020 r., co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 31-42, plik 19)

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 wykonawczych⁴².

Minister zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy nowelizującej u.p.e.a., obwieszczeniem z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego⁴³ 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.

(akta kontroli str. 31-42, plik 20, 23)

Obwieszczeniem Ministra z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniającym obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego⁴⁴, zmieniono datę uruchomienia systemu na 1 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 31-42, plik 20, 23 oraz str.158)

1.8. Wdrożenie Systemu eTW

Zgodnie z informacjami zawartymi w notatce ze spotkania przedstawiciele MF i Spółki, dotyczącego Systemu eTW, które odbyło się 25 czerwca 2021 r.:

- Aplikacja eTW działała niestabilnie (występowały m.in. problemy z nadaniem klauzuli wykonalności oraz jej wizualizacją),
- nie wyeliminowano istniejących błędów krytycznych, a także zidentyfikowano nowy błąd krytyczny – niezgodność numeru referencyjnego tytułu po stronie wierzyciela i organu egzekucyjnego,
- występowały problemy z nadaniem klauzuli wykonalności i jej wizualizacją oraz automatyczną rejestracją wniosków.

Informacje i ustalenia z kolejnego spotkania, które odbyło się 30 czerwca 2021 r.⁴⁵ świadczyły m.in. o tym, że:

- w Ministerstwie nie została wyznaczona osoba pełniąca funkcję administratora systemu informatycznego,
- Spółce nie została przekazana decyzja o wdrożeniu aplikacji (pozytywna, warunkowa bądź negatywna, decyzja ta miała zostać przekazana w dniu spotkania mailowo),
- wdrożenie Systemu eTW miało nastąpić pomiędzy godz. 16.00 (30 czerwca 2021 r.) a godz. 7.00 (1 lipca 2021 r.),
- ze strony architekta Systemu eTW udzielona została rekomendacja warunkowa. Warunek dotyczył pozytywnego zakończenia wdrożenia

⁴² Pismo znak DPP9.852.16.2020 z 8 marca 2021 r.

⁴³ Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 25, ze zm.

⁴⁴ Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63.

⁴⁵ W godzinach 14:30-15:10.

*komponentu AK*⁴⁶ i Egapoltax. Także rekomendacja testerów była warunkowa. Zostało wykonanych 75 scenariuszy testowych, z czego 67 pozytywnych, osiem negatywnych,

- występowało zgłoszenie (ETW-357) dotyczące braku informacji na wydruku pdf o rodzaju podpisu,
- Dyrektor DPP Arkadiusz Jedynak poprosił o informację, kiedy będzie gotowa poprawka eliminująca błędy i możliwa będzie implementacja *komponentu AK* na środowisku produkcyjnym (przedstawiciel Spółki poinformował, że udostępnienie do testowania nastąpi w środę 7 lipca 2021 r., natomiast przybliżony termin drożenia to połowa miesiąca lipca, pomiędzy 12 a 16 lipca 2021 r.,
- przedstawiciel DPP poinformował, że nie ma możliwości kolejnego odraczania terminu wdrożenia *komponentu AK*. Brak wdrożenia części aplikacji przeznaczonej dla organów egzekucyjnych nie pozostaje bez wpływu na efektywność egzekucji,
- ostatecznie ustalono, że brakujące funkcjonalności zostaną przekazane do testów UAT w dniu 7 lipca do godz. 12:00, natomiast ostateczny termin wdrożenia to 14 lipca 2021 r.

System został uruchomiony 1 lipca 2021 r. Umożliwiał on przekazywanie także dalszych i kolejnych tytułów wykonawczych.

Po uruchomieniu Systemu eTW w dalszym ciągu występowały błędy krytyczne dotyczące m.in. dublowania dokumentów, nadawania klauzuli wykonalności, braku funkcjonalności do rozróżniania certyfikatu pieczęci elektronicznej, i podpisu kwalifikowanego. 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. Katarzyna Olender-Stankiewicz 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 niezmiennosc stanowiska kierownictwa, zgodnie z którym, pomimo ryzyka, wdrożenie powinno nastąpić najszybciej jak to możliwe.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że *wdrożenie produkcyjne Komponentu AK nastąpiło w dniu 14 lipca 2022 r. co oznacza, że od 15 lipca br. tytuły wykonawcze zaczęły wpływać do poszczególnych organów egzekucyjnych. Moja wypowiedź na spotkaniu statusowym z Wykonawcą oznaczała, że od 1 lipca 2021 r. do organów egzekucyjnych nie wpływały tytuły wykonawcze przekazane za pośrednictwem eTW. Natomiast - co należy wyraźnie podkreślić - organy egzekucyjne w tym okresie prowadziły postępowania egzekucyjne na podstawie wszystkich tytułów wykonawczych, które zostały wystawione przez wierzycieli do 30 czerwca 2021 r.*

(akta kontroli str. 32-41, plik 34, 521-531, 551-561, 565-568)

Zastępca Dyrektora DPP w piśmie z 12 lipca 2021 r. skierowanym do dyrektorów IAS⁴⁷ wyjaśniła, że:

⁴⁶ Nazwa komponentu Systemu eTW. W jego skład wchodziły m.in.: obsługa statusów, funkcja wyboru adresata ze słownika Egapoltax oraz automatyczne rejestracje eKTW, eZZ, eKZZ, eZW.

⁴⁷ Znak sprawy: DPP9.042.18.2021.

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.

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 wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej (dalej również: Portal) 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*⁴⁸.

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

⁴⁸ Znak sprawy: DPP9.042.18.2021.

uprawnień do eTW. Wierzyciele ci w dalszym ciągu muszą mieć zapewnioną możliwość kierowania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego za pośrednictwem platformy ePUAP⁴⁹.

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

(akta kontroli str. 32-41, plik 26-27, 29-30)

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła: Decyzja o dopuszczeniu możliwości składania tytułów wykonawczych przez wierzycieli spoza KAS za pośrednictwem ePUAP, o której mowa w piśmie Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów z 12 lipca 2021 r., znak DPP9.042.18.2021, miała na celu zapewnienie ciągłości działania wierzycieli, przy dochodzeniu należności. Rozwiązanie to było wyjściem naprzeciw oczekiwaniom wierzycieli, którzy w celu zintegrowania się z aplikacją eTW musieli zlecić podmiotom zewnętrznym wykonanie odpowiednich zmian we własnym systemie dziedzinowym. Przy czym należy zauważyć, że szacowany przez poszczególnych wierzycieli czas niezbędny na zintegrowanie się z aplikacją eTW był różny. Ponadto, z informacji posiadanych przez Departament Poboru Podatków wynikało, że skumulowała się liczba wniosków wierzycieli, kierowanych do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, o dostęp do Systemu eTW. Jednocześnie, ponad połowa wniosków zawierała błędy lub braki, co powodowało, że proces udzielania dostępów wydłużał się. Zauważyć należy, że 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. Także udostępnienie wierzycielom przykładowo wypełnionych wniosków o nadanie uprawnień niewiele zmieniło. Za istotny należy także uznać fakt, że 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. Ponadto ustawodawca nakładając na wierzycieli obowiązek przekazywania wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego jednocześnie 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.

(akta kontroli str. 480-481)

1.9. Przekazywanie elektronicznych zawiadomień wierzyciela w Systemie eTW

Na etapie opracowywania *Uzgodnienia Zlecenia pracy* nie założono przekazywania elektronicznego zawiadomienia wierzyciela za pośrednictwem Systemu eTW. Wymaganie to uwzględniono w związku z wydaniem rozporządzenia Ministra

⁴⁹ Znak sprawy: DPP9.851.46.2021.

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 pieniężnych⁵⁰. Zgodnie z § 3 ust. 2 ww. 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 egzekucyjny⁵¹ zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa u.p.e.a, w sposób, o którym mowa w ust. 2 zdanie drugie, przekazuje się je w postaci papierowej.

Wdrożenie produkcyjne formularza eZW *Zawiadomienie wierzyciela do organu egzekucyjnego* w Systemie 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 eTW⁵². 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 Portalu⁵³.

(akta kontroli str. 6, 165-167)

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła: (...) *Mając na uwadze, że wierzyciele posiadający własne systemy dziedzinowe 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 dziedzinowe i schemat 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*

⁵⁰ Dz. U. poz. 320.

⁵¹ 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.

⁵² Znak DPP9.042.7.2022.

⁵³ http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/eTW_Komunikat_eZW.pdf

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.

(akta kontroli str. 430-431)

W rozporządzeniach regulujących sposób przekazywania dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej do organu egzekucyjnego ustalono zasadę przesyłania ich za pośrednictwem Systemu eTW a w wyjątkowych sytuacjach, w których z przyczyn technicznych nie jest możliwe ich przekazanie za pośrednictwem Systemu eTW na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego. Możliwość przekazania tych dokumentów przez wierzycieli za pośrednictwem ePUAP w przypadku wystąpienia przyczyn (takich jak awaria systemu) wynikała wprost z przepisów rozporządzenia. Należy jednak zauważyć, że w kwestii przesyłania elektronicznych zawiadomień wierzyciela, w ww. piśmie DPP z 3 czerwca 2022 r. wskazano, iż w okresie przejściowym, do końca 2022 r., dokumenty te będzie można przysyłać na dotychczasowych zasadach. NIK zauważa, że możliwość przesyłania zawiadomień z pominięciem Systemu eTW przewidziana została tylko wówczas, gdy przekazanie zawiadomienia tą drogą nie jest możliwe z przyczyn technicznych.

1.10. Informowanie wierzycieli o zmianie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych

Ministerstwo informowało wierzycieli o wprowadzanych zmianach w sposobie przesyłania tytułów wykonawczych związanych z uruchomieniem Systemu eTW, 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 Skarbowej⁵⁴.

(akta kontroli str. 7-8)

⁵⁴ <https://www.gov.pl/web/kas/od-1-lipca-wierzyciele-wvsla-elektronicznie-tvtulv-wykonawcze-do-urzedu-skarbowego>,
<https://www.gov.pl/web/finanse/od-1-lipca-wierzyciele-wvsla-elektronicznie-tvtulv-wykonawcze-do-urzedu-skarbowego>,
<https://www.gov.pl/web/kas/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze-klucz-publiczny-do-szvfrowania-przesvlek>,
<https://www.gov.pl/web/finanse/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze-klucz-publiczny-do-szvfrowania-przesvlek>,
<https://www.gov.pl/web/kas/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze-zmiana-adresu-api>,
<https://www.gov.pl/web/finanse/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze-zmiana-adresu-api>,
<https://www.gov.pl/web/finanse/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze>, <https://www.gov.pl/web/kas/elektroniczne-tvtulv-wvkonawcze>.

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 eTW⁵⁵. 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. Wskazał ponadto, że na portalu dostępny jest wniosek dla wierzyciela o nadanie/zmianę/odebranie uprawnień do Aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 32-41, plik 37)

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.

(akta kontroli str. 32-41, plik 38)

Ministerstwo zorganizowało dwa szkolenia dla pracowników komórek wierzycielskich i egzekucyjnych KAS w zakresie obsługi Systemu eTW:

- *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)⁵⁶.

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. Podpowiada 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.*

(akta kontroli str. 518-520)

1.11. Wnioski i pisma dotyczące Systemu eTW kierowane do Ministerstwa

Do Ministerstwa po uruchomieniu Systemu eTW wpłynęło dziewięć wniosków bądź pism⁵⁷ dotyczących jego funkcjonowania. Ich przedmiotem były w szczególności sprawy dotyczące trudności w obsłudze Systemu eTW, w tym możliwości powiększenia rubryk tytułu wykonawczego i jego wydruku, niezgodności tytułu wykonawczego z formatem xsd oraz braku możliwości wysyłki tytułów wykonawczych związanych z opłatą produktową.

Prezydent Miasta Siedlce dwukrotnie zwrócił uwagę na problemy związane z wykorzystywaniem profilu zaufanego do uwierzytelniania w Systemie eTW.

⁵⁵ Pismo z 20 maja 2021 r. znak DPP9.042.12.2021.

⁵⁶ 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).

⁵⁷ W formie papierowej, elektronicznej i w postaci wiadomości e-mail. Dwa pisma Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie dotyczyły tego samego problemu. W odniesieniu do jednego z nich Ministerstwo wystosowało wezwanie do złożenia podpisu.

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.

(akta kontroli str. 32-41, plik 39, 41, 43, 45, 47, 49, 51, 53, str. 485-489)

W odpowiedzi na wpływające wnioski Ministerstwo m.in. udzieliło wyjaśnień w zakresie przyjmowania tytułów wykonawczych przez ePUAP, wydruku tytułu wykonawczego i powiększania jego rybryk, wskazało podmiot będący wierzycielem ustawowym oraz podjęło działania w celu rozwiązania problemów zgłoszonych przez użytkowników Systemu eTW. W odpowiedzi na dwa wnioski złożone przez Prezydenta Miasta Siedlce dotyczące zmiany sposobu dostępu do Systemu eTW 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. Ministerstwo zaznaczyło, że administrator lokalny może nadawać, odbierać i modyfikować uprawnienia użytkowników danej jednostki organizacyjnej. Zastępca Dyrektora Departamentu Poboru Podatków poinformowała jednocześnie wnioskodawcę: *Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego⁵⁸, dostęp do systemu teleinformatycznego eTW nadaje się wierzycielowi 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 ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej⁵⁹. (...) Rozporządzenie zobowiązuje wierzyciela do posiadania profilu zaufanego, który jest zakładany w powiązaniu z imieniem i nazwiskiem oraz numerem PESEL osoby fizycznej, reprezentującej instytucję publiczną. (...) Dostęp do funkcjonalności systemu wymaga zalogowania przy wykorzystaniu aktywnego Profilu Zaufanego.*

(akta kontroli str. 32-41, plik 40, 42, 44, 46, 48, 50, 52, 54, str. 485-489)

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła: (...) Zdaniem Ministerstwa Finansów, odpowiedź na wystąpienie Wnioskodawcy była wyczerpująca. Jednocześnie, Ministerstwo Finansów nie mogło wskazać podstawy prawnej do zobowiązania pracowników wierzyciela do posiadania profilu zaufanego, bowiem jego posiadanie jak i wykorzystywanie opiera się na dobrowolności. System eTW jest systemem teleinformatycznym używanym do realizacji zadań publicznych, a osoby wprowadzające dane do systemu są jego użytkownikami, których należy w systemie uwierzytelnić, zanim będą mogły 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

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego (Dz. U. poz. 1310).

⁵⁹ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1173) - art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a.

kwalikowanego podpisu elektronicznego i podpisu osobistego), np. art. 26e u.p.e.a., art. 14 § 1a k.p.a. Należy także wskazać, że profil zaufany (jak również inne środki identyfikacji przyłączone do węzła krajowego) jest wykorzystywany do logowania się również 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/>. Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że używanie profilu zaufanego przez pracowników będących użytkownikami systemu eTW jest zgodne z prawem i bezpieczne. Zmiana sposobu logowania będzie możliwa dopiero po zmianie rozporządzenia w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że korzystanie z aplikacji eTW i w konsekwencji logowanie się przez Profil zaufany nie jest narzucone wierzycielowi. Wierzycielowi zapewniono możliwość zintegrowania się z systemem teleinformatycznym eTW poprzez API. W takiej sytuacji wierzyciel sporządza i podpisuje tytuł wykonawczy w swoim systemie dziedzinowym. Nie ma wtedy potrzeby logowania się do aplikacji eTW i korzystania z profilu zaufanego. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że dokumenty przesyłane za pośrednictwem eTW mogą być podpisywane profilem zaufanym, podpisem kwalifikowanym bądź – opatrywane pieczęcią elektroniczną. Wybór sposobu podpisywania dokumentu należy do wierzyciela.

(akta kontroli str. 431-433)

NIK zauważa, że w odpowiedzi udzielonej Prezydentowi Miasta Siedlce nie wskazano przepisów prawa, na podstawie których pracodawca mógłby zobowiązać pracowników windykujących w imieniu wierzyciela do założenia i posiadania profilu zaufanego. Wskazany w odpowiedzi przepis rozporządzenia zobowiązuje wierzyciela do posiadania profilu zaufanego, a nie pracownika jednostki.

Osiem z dziewięciu wniosków objętych badaniem Ministerstwo załatwiło w terminie określonym w art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰ (dalej: k.p.a.), tj. nie później niż w ciągu miesiąca.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła: Wystąpienie Prezydenta Miasta Siedlce z 12 listopada 2021 r. nie zostało zaklasyfikowane jako wniosek w trybie art. 241 k.p.a., ponieważ w ocenie Ministerstwa Finansów podanie to nie stanowiło wniosku dotyczącego ulepszenia organizacji czy usprawnienia pracy. Wystąpienie to potraktowano jako podanie, które powinno zostać załatwione w terminie, o którym mowa w art. 35 k.p.a. W związku z tym, że było to kolejne pismo w tej samej sprawie, niezbędne było przeanalizowanie tego zagadnienia ponownie, szczególnie w kontekście umożliwienia uwierzytelniania się wierzycielom podpisem kwalifikowanym.

(akta kontroli str. 32-41, plik 39-44, 47-54, 431-432, str. 485-489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania podejmowane w Ministerstwie nie zapewniły opracowania i wdrożenia Systemu eTW do 30 lipca 2020 r. Tego dnia weszły w życie przepisy ustawy nowelizującej wprowadzające zasadę przekazywania przez wierzyciela do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Zbliżony termin opracowania Aplikacji eTW, tj. 1 sierpnia 2020 r. wskazano

⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

także we *Wstępnym zleceniu pracy*. Na przyjęcie takiego terminu opracowania Aplikacji eTW wskazują również działania podejmowane w Ministerstwie dotyczące opracowania obwieszczenia i informacje zawarte w korespondencji pomiędzy departamentami MF i przedstawicielami Spółki.

System eTW został uruchomiony 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej, wprowadzających nowe rozwiązania dotyczące przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 32-41, plik 31/7, 103-104)

Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami oraz Zastępca Dyrektora DPP wyjaśnili, że przyczyną niewdrożenia Systemu eTW do 30 lipca 2020 r. było nieprzygotowanie do tego terminu, aktów wykonawczych – rozporządzenia określające wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia. Zastępca Dyrektora DPP dodała, że także rozporządzenie w którym określono sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego zostało wydane w lipcu 2020 r.⁶¹ W wyniku powyższego zespół projektowy musiał na bieżąco śledzić proces legislacyjny i w razie potrzeby korygować wymagania biznesowe. W rezultacie DPP jako właściciel biznesowy⁶² przesunął uruchomienie Systemu eTW.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że DPP nie mógł wyrazić zgody na wdrożenie aplikacji niespełniającej minimalnych wymagań. Jednocześnie wskazał, że *należy zwrócić uwagę na przepis art. 27 ustawy o zmianie u.p.e.a., który stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 6 § 2, art. 26 § 2, art. 63a § 2, art. 67 § 1, art. 109 § 1 i art. 156 § 2 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 6 § 2, art. 26 § 2, art. 63a § 2, art. 67 § 1, art. 109 § 1 i art. 156 § 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Z kolei, z treści art. 28 ust. 3 ww. ustawy wynika, że minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłosi, w drodze obwieszczenia, w dzienniku urzędowym tego ministra oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra termin uruchomienia systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy zmienianej w art. 1. Z zestawienia tych dwóch przepisów wynika, że ustawodawca od początku zakładał, że system teleinformatyczny do przekazywania tytułów wykonawczych nie zostanie uruchomiony z dniem wejścia przepisów, tj. z dniem 30 lipca 2020 r.*

Odnosząc się do skutków wydłużenia okresu opracowania Aplikacji eTW Dyrektor DPP wyjaśnił, że do czasu uruchomienia systemu teleinformatycznego eTW, każdy z wierzycieli miał możliwość przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną, z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Decyzja co do tego, w jakiej formie przekazywać tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego, do czasu wdrożenia eTW, pozostawała po stronie wierzycieli. Z tej możliwości korzystało wielu wierzycieli, w tym wierzyciele KAS (należności podatkowe, mandaty) czy Poczta Polska S.A., a więc podmioty wystawiające największą liczbę tytułów wykonawczych. W pierwszej połowie 2021 r., spośród 2 113 948 tytułów wykonawczych od ww. wierzycieli do naczelników urzędów skarbowych

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego (Dz. U. poz. 1310).

⁶² Departament MF właściwy merytorycznie w zakresie zlecenia dotyczącego opracowania Systemu eTW. Do jego kompetencji należała m.in. akceptacja daty uruchomienia systemu.

wpłynęło 1 400 604 tytułów, co stanowiło ponad 66%. Należy również dodać, że rejestracja tytułów wykonawczych w przypadku tytułów otrzymanych drogą elektroniczną była uproszczona.

(akta kontroli str. 62, 315, 438-439)

Joanna Węgrzyn, Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej wyjaśniła, że termin zakończenia prac nad rozporządzeniami określającymi wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia uwarunkowany był:

- szerokim zakresem zmian wzorów tytułów wykonawczych i koniecznością opracowania nowego wzoru tytułu wykonawczego (tj. kolejnego tytułu wykonawczego) oraz szerokim zakresem zmian wzoru zarządzenia zabezpieczenia i koniecznością opracowania nowych wzorów zarządzenia zabezpieczenia (tj. kolejnego zarządzenia zabezpieczenia stosowanego w zabezpieczeniu należności pieniężnych i zarządzenia zabezpieczenia stosowanego w zabezpieczeniu wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym);
- prowadzeniem równolegle prac legislacyjnych nad 17 rozporządzeniami oraz zarządzeniami Ministra;
- prowadzeniem równolegle prac w ramach projektu REALIT'y nad założeniami do ustawy Prawo wykonawcze w administracji;
- wystąpieniem epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. wyjaśnienia 446-453)

NIK zwraca uwagę, że prace nad ustawą nowelizującą rozpoczęto już w 2017 r., a regulacje dotyczące przekazywania TW do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną (art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej) zostały przyjęte 11 września 2019 r. Ministerstwo z odpowiednim wyprzedzeniem miało więc wiedzę o konieczności opracowania nowych wzorów tytułów wykonawczych i czas na przygotowanie stosownych rozwiązań informatycznych. Za przygotowanie projektów rozporządzeń określających wzory tytułu wykonawczego, kolejnego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia i kolejnego zarządzenia zabezpieczenia odpowiedzialna była kontrolowana jednostka. Wpływ na termin wydania rozporządzeń miał natomiast długi proces wypracowywania ich zapisów i wymóg wydania ich w uzgodnieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

NIK podkreśla, że w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, w odniesieniu do zmiany art. 26 § 1c u.p.e.a. wskazano m.in.: (...) *Zmieniany przepis ustanawia zasadę elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych organowi egzekucyjnemu (za pośrednictwem systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej). (...) Obecnie, pomimo prawnej możliwości sporządzenia tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej i przesyłania go w tej postaci, znacząca część wierzycieli przysyła tytuły wykonawcze w postaci papierowej. Generuje to niepotrzebne koszty dla wierzyciela i organu egzekucyjnego. Ponadto wymaga zaangażowania pracowników organów egzekucyjnych w czynności techniczne dotyczące rejestracji w systemie teleinformatycznym organu danych z tytułów wykonawczych. Utrzymywanie takiego rozwiązania w dobie elektronizacji jest niecelowe i nieefektywne (...).*

Zawarte w wyjaśnieniach stwierdzenie, że ustawodawca od początku zakładał, że system nie zostanie uruchomiony od 1 lipca 2020 r., nie znajduje potwierdzenia w przedłożonej kontrolerom dokumentacji, m.in. zapisów *Uzgodnienia zlecenia pracy*, wymiany korespondencji z wykonawcą

i rozpoczęciem przygotowywania projektu obwieszczenia w lipcu 2020 r. Z dokumentacji tej wynika, że założeniem było uruchomienie Systemu eTW od 30 lipca 2020 r.

2. Aneks nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy* zawierający harmonogram przygotowania rozwiązania informatycznego umożliwiającego zastąpienie tytułu wykonawczego w wersji papierowej dokumentem elektronicznym z datą zakończenia 30 listopada 2022 r., został zawarty przez Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją z przedstawicielami Spółki 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.

(akta kontroli str. 67-71, 407-409, 496)

Zygmunt Dziankowski Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami⁶³ wyjaśnił, że konieczność podpisania aneksu wynikała z przesunięć terminów realizacji zlecenia. Co do zasady przedmiotowy aneks powinien zostać podpisany w momencie materializacji ryzyk związanych ze zmianą terminów realizacji zlecenia. Jednakże z uwagi na fakt, iż w toku realizacji prac zaistniała konieczność zmiany wzoru tytułu wykonawczego oraz konieczność uwzględnienia potrzeb zgłaszanych na warsztatach technicznych przez wierzycieli integrujących swoje systemy z budowanym rozwiązaniem, strony podjęły decyzję o jednoczesnym aneksowaniu zarówno terminów dostarczenia produktów objętych zleceniem jak i terminów realizacji dodatkowych wymagań. W wyniku tej decyzji przygotowano aneks dzielący produkty na etapy i definiujący termin zakończenia wszystkich prac na 30 listopada 2022 r. Etap I zakresem pokrywał wymagania zdefiniowane w zleceniu natomiast kolejne etapy związane były z realizacją zakresu opisanego w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (...). Aneks został podpisany we wrześniu 2021 z mocą obowiązującą od 12 maja 2021 r. Dodatkowo należy zauważyć, że na termin podpisania aneksu miał wpływ fakt, że departament merytoryczny zgłaszał uwagi do przedstawionego projektu aneksu i ich obsługa ze względu na konieczność uzgadniania terminów z innymi zleceniami realizowanymi przez AK MF oraz ze względu na okres urlopowy przedłużyła się.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że za przygotowanie aneksu odpowiedzialna była Spółka, natomiast DPP odpowiadał za merytoryczną weryfikację aneksu. Przy czym dodała, że na termin podpisania aneksu miał fakt, że DPP zgłaszał uwagi do projektu aneksu.

(akta kontroli str. 62-63, 315)

NIK zauważa, że to Ministerstwo było odpowiedzialne za nadzór nad terminowością realizacji projektu opracowania Systemu eTW i powinno zapewnić zawarcie aneksu w momencie materializacji ryzyk związanych ze zmianą terminów realizacji zlecenia.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych i uruchomienie Systemu eTW nie zostały przygotowane i przeprowadzone prawidłowo. Mimo, że NIK dostrzega zasadność podjęcia w Ministerstwie prac nad przygotowaniem

⁶³ We wrześniu 2021 r. Zygmunt Dziankowski pełnił funkcję Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją.

rozwiązań dotyczących obowiązku przekazywania przez wierzyciela do organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego drogą elektroniczną, przede wszystkim za pośrednictwem odpowiedniego systemu teleinformatycznego, które zostały wprowadzone w wyniku nowelizacji art. 26 § 1c u.p.e.a. to działania Ministerstwa nie zapewniły uruchomienia systemu, do 30 lipca 2020 r., tj. w terminie wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej. 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.

System eTW został uruchomiony 1 lipca 2021 r., tj. 11 miesięcy po dacie wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej. Przy czym nie był on w pełni przygotowany, o czym świadczą m.in. występujące w pierwszej połowie lipca 2021 r. błędy krytyczne powodujące utrudnienia w prowadzeniu działań egzekucyjnych.

Opracowanie Systemu eTW zostało przez Ministerstwo prawidłowo zlecone spółce celowej Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. W obszarze nadzoru nad realizacją zlecenia stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu aneksu nr 1 do *Uzgodnienia zlecenia pracy*, po czterech miesiącach od daty zakończenia realizacji ostatniego zadania oraz po upływie dziewięciu miesięcy od daty uruchomienia produkcyjnego systemu określonego w harmonogramie.

OBSZAR

2. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Prowadzenie ewaluacji projektu ustawy nowelizującej i monitorowanie efektów wprowadzenia Systemu eTW

W OSR projektu ustawy nowelizującej 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 egzekucyjnych⁶⁴. 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 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 EGAPOLTAX⁶⁵. Wykonanie czynności

⁶⁴ W pkt 2 Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

⁶⁵ 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

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 godzin czasu pracy pracowników organów egzekucyjnych⁶⁶.

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

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 kalendarzowego⁶⁷. Założono także, że ewaluacja pozwoli określić m.in.: o ile skróci się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego i obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem Systemu eTW oraz czy w związku z uruchomieniem tej aplikacji zmniejszą się koszty obsługi tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 416-426, 456)

W Departamencie Polityki Podatkowej prowadzono prace związane z przygotowaniem ewaluacji ustawy nowelizującej. 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 Polityki Podatkowej pismem z 20 lipca 2022 r. (znak sprawy: DSP6.850.25.2022) przedłożył Departamentowi Poboru Podatków projekt OSR ex-post do ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, z uwagami Departamentu Prawnego. W piśmie tym zwrócił się z prośbą o uzupełnienie projektu zgodnie z właściwością przez Departament Poboru Podatków. Departament Polityki Podatkowej poprosił o potraktowanie sprawy jako pilnej.

W ww. piśmie wskazano, że projekt OSR ex-post wymaga uzupełnienia w szczególności w zakresie:

- pkt 3 ppkt 3.3 OSR ex-post (*Celowość wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany, Ocena ex-post Stopień realizacji celów ustawy*) o informacje:
 - o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego w związku z wdrożeniem aplikacji eTW,
 - czy osiągnięto cele założone w OSR ex-ante co do skrócenia czasu na obsługę TW przekazanego za pośrednictwem eTW,
- pkt 4 ppkt 4.5 OSR ex-post (*Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy – zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów*

organu egzekucyjnego (np. zobowiązani nieujęci w rejestrze PESEL, dane z zagranicznych tytułów wykonawczych).

⁶⁶ Pkt 6 Wpływ na sektor finansów publicznych.

⁶⁷ Pkt 12 W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy, Faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy) o informacje:

- czy w związku z uruchomieniem systemu eTW zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych (ewentualnie ile wynosiły, a ile wynoszą obecnie)?

(akta kontroli str. 42-56)

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 eTW 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.*

(akta kontroli str. 303-306)

W dniu 25 lipca 2022 r. Departament Polityki Podatkowej wystąpił do Departamentu Poboru Podatków z prośbą o zebranie opinii i analizę dotyczącą stopnia realizacji głównych celów ww. ustawy⁶⁸. Ponadto wystąpiono o przedstawienie zbiorczej oceny KAS co do funkcjonowania ustawy. Jako termin przesłania zestawienia oceny dokonanej przez organy KAS wskazano 19 sierpnia 2022 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej: *Wobec powyższego Departament Polityki Podatkowej opracuje ostateczną wersję dokumentu OSR ex-post niezwłocznie po otrzymaniu niezbędnych danych z Departamentu Poboru Podatków.*

(akta kontroli str. 456-457)

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, mimo że ustawa weszła w życie 30 lipca 2020 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 456-457)

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 Systemu eTW - Aplikację 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 eTW przekazano do

⁶⁸ Pismo z 25 lipca 2022 r., znak DSP6.850.25.2022.

przetworzenia 3 116 634 dokumentów. Z powodu błędów odrzuconych zostało 128 163 dokumentów.

(akta kontroli str. 8-9, 157-159, 229-245)

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)⁶⁹. 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.⁷⁰

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

(akta kontroli str. 9-10, 158-159)

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.⁷¹ Zmniejszyła się także średnia liczba tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika urzędu skarbowego z 3514 w 2019 r. do 2960 w czerwcu 2021 r. i 2926 w czerwcu 2022 r.⁷²

(akta kontroli str. 9-10, 158-159)

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%.

(akta kontroli str. 8)

Etap III realizacji Aplikacji eTW *Raporty biznesowe i zmiany* zakładał, że zadanie dotyczące *Obsługi zmian/ulepszeń* zostanie zrealizowane do 30 maja 2022 r. natomiast zadanie *Raporty biznesowe* do 7 września 2022 r.⁷³ W ramach zadania *Obsługa zmian/ulepszeń* dokonywano zmian dotyczących wdrożonych funkcjonalności oraz dodatkowych rozszerzeń funkcjonalności systemu.

(akta kontroli str. 115-116, 157-158, 246-264)

2.2. Nadzór i kontrola przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a.

W okresie objętym kontrolą 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 przeprowadził⁷⁴:

- w 2019 r. trzy kontrole, w tym jedną kontrolę dotyczącą umarzania postępowań egzekucyjnych i dwie kontrole w zakresie weryfikacji prawidłowości działań kontrolowanych jednostek KAS;

⁶⁹ Liczba tytułów wpływających do urzędów skarbowych w pierwszych półroczach 2020 r. i 2021 r. wyniosła odpowiednio 2 754 319 oraz 2 159 393.

⁷⁰ Liczba wszczętych postępowań w pierwszym półroczu 2020 r. wyniosła 2 622 888 oraz 2 061 270 w pierwszym półroczu 2021 r.

⁷¹ Dane dotyczą zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów.

⁷² Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia do liczby zatrudnionych poborców skarbowych, egzekutorów, referentów według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

⁷³ Według harmonogramu na 7 lipca 2022 r.

⁷⁴ Dane dotyczą kontroli, które zostały zakończone w danym roku wystąpieniem pokontrolnym lub sprawozdaniem z kontroli.

- 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.

W związku z tym, że choć System eTW uruchomiono 1 lipca 2021 r., to zrealizowanie i zakończenie wszystkich jego etapów zaplanowano na listopad 2022 r. w latach 2019-2021 tematyka eTW nie znalazła się w planie kontroli. Uwzględniając powyższe informacje nie zaplanowano w 2022 r. przeprowadzenia kontroli w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷⁵ w obszarze elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych, uznając taką kontrolę za przedwczesną.

Na podstawie statystyk na bieżąco monitorowany jest wpływ dokumentów poprzez System eTW, liczba kont wierzycieli oraz organów obsługujących.

(akta kontroli str. 473-475, 477, plik 1-9)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo skierowało do dyrektorów IAS m.in. dwa pisma zawierające wytyczne dotyczące prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji⁷⁶. 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.

(akta kontroli str.9, 32-41, plik 55-56)

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷⁶ 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.

W Ministerstwie nie opracowano wytycznych, dla urzędów skarbowych, które zawierałyby terminy dotyczące prowadzenia egzekucji, w szczególności termin w jakim należy wysłać zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej wyjaśniła: *Z uwagi na specyfikę administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie rozważano wprowadzenia ustawowych rozwiązań określających termin, w którym administracyjne organy egzekucyjne byłyby obowiązane do doręczania zobowiązanym odpisów tytułów wykonawczych (...).*

W dniu 13 czerwca 2018 r. DPP zwrócił się pismem⁷⁷ 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.

(akta kontroli str. 454-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do 18 sierpnia 2022 r. w Ministerstwie nie przeprowadzono oceny 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.

(akta kontroli str. 456-457)

Zgodnie z zapisami OSR projektu tej ustawy ewaluacja powinna zostać przeprowadzona po upływie roku, 3 i 5 lat obowiązywania ustawy.

Dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej wyjaśnił, (...) że *na nieprzeprowadzenie ewaluacji obowiązywania ustawy wpływ miały szczególne warunki zaistniałe w kraju, tj. wybuch epidemii COVID-19. Stan ten wiązał się z koniecznością podejmowania innych pilnych działań, w tym legislacyjnych, które wymagały zaangażowania resortu. Dodatkowo Departament Polityki Podatkowej był zaangażowany w prace nad projektami legislacyjnymi o charakterze priorytetowym dla rządu. Zaniechanie przeprowadzenia ewaluacji w ówczesnym okresie nie skutkuje uszczupleniem dochodów budżetu państwa. W ocenie Departamentu Polityki Podatkowej rozwiązania zawarte w ustawie funkcjonują zgodnie z założeniami, mimo wejścia w życie ustawy w szczególnym okresie epidemii.*

(akta kontroli str. 43)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przeprowadzenie OSR ex-post po roku obowiązywania ustawy nowelizującej zostało przewidziane w OSR projektu tej ustawy, a epidemia COVID-19 nie była okolicznością uzasadniającą ponad roczną zwłokę w opracowaniu tego dokumentu. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu opracowania ostatecznej wersji dokumentu OSR ex-post. Departament Polityki Podatkowej wystąpił do DPP z prośbą o zebranie opinii i analizę dotyczącą stopnia realizacji głównych celów ww. ustawy. Wystąpiono także o przedstawienie zbiorczej oceny KAS co do funkcjonowania ustawy.

2. W Ministerstwie nie dysponowano danymi pozwalającymi w pełni określić efekty wdrożenia Systemu eTW, w szczególności nie zebrano danych dotyczących czasu wszczęcia postępowania egzekucyjnego przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i nie dysponowano informacjami umożliwiającymi

⁷⁷ Znak DPP9.8522.4.2018.SG.

stwierdzenie o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego i obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem Systemu eTW w związku z wdrożeniem Aplikacji eTW oraz czy w związku z uruchomieniem tej aplikacji zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych. Ocenę funkcjonowania ustawy w oparciu m.in. o powyższe wskaźniki założono w OSR tej ustawy. Wynikało to z zaniechania podjęcia działań w celu uzyskania wartości bazowych ww. wskaźników przed wejściem w życie ustawy nowelizującej oraz niezaprojektowania narzędzi pozwalających określić ich wartości po wejściu w życie tej ustawy.

(akta kontroli str. 46-56, 303-306, 416-426)

Zastępca Dyrektora DPP w złożonych wyjaśnieniach przytoczyła przepis art. 26 § 1 i § 3a u.p.e.a. Wskazała, że zgodnie z tymi przepisami postępowanie egzekucyjne, co do zasady, zostaje wszczęte z chwilą wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego i badanie, o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego nie znajduje uzasadnienia, bowiem Ministerstwo nie ma wpływu na to, jak szybko, po upływie terminu płatności wierzyciele spoza KAS wystawiają tytuł wykonawczy i kierują go do organu egzekucyjnego. Niezależnie od powyższego wskazała, że w etapie III zostały przewidziane do wdrożenia raporty, w tym m.in. raport: Średni czas rejestracji dokumentu w okresie od - do (przejścia dokumentu ze statusu „Nowy” i „Nowy przekazany” do statusu „Zarejestrowany”). Zarejestrowanie sprawy w EGAPOLTAX oznacza nadanie biegu otrzymanej sprawie w kierunku wszczęcia egzekucji. Dodała, że dane zawarte w piśmie z 21 lipca 2022 r. stanowiącym odpowiedź do Departamentu Polityki Podatkowej wskazują wyraźnie, 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. Dane te pozwalają dojść do wniosku, że egzekucja jest wszczynana szybciej i sprawniej, co stanowi podstawę do uznania, że osiągnięty został cel założony w OSR ex-ante co do skrócenia czasu na obsługę TW przekazanego za pośrednictwem eTW. Na obniżenie kosztów obsługi tytułów wykonawczych ma wpływ zautomatyzowanie czynności technicznych w ramach eTW. Czas poświęcany przez pracownika przed wdrożeniem eTW na badanie tytułu wykonawczego oraz nadanie klauzuli wykonalności i zarejestrowanie tytułu wykonawczego, może być teraz wykorzystany na prowadzenie egzekucji. Z uwagi na to, że liczba korespondencji wymagającej skorzystania z poczty tradycyjnej zależy od ilości prowadzonych w danym okresie postępowań, trudne byłoby rzetelne porównanie danych za okres sprzed eTW i po jego wdrożeniu. Choć oczywistym jest, że obecnie żaden z wierzycieli nie ponosi kosztów związanych z przesłaniem tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, jako organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 429-430)

Zdaniem NIK dane, o których mowa wyżej są kluczowe dla określenia w pełni efektów wdrożenia Systemu eTW, na co zwrócił uwagę także Departament Prawny Ministerstwa w uwagach zgłoszonych do projektu OSR. NIK podziela zdanie DPP wyrażone w wyjaśnieniach, że po uruchomieniu Systemu eTW postępowanie egzekucyjne, co do zasady, zostaje wszczęte z chwilą wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, to jednak z pewnością założenie pokazania w ewaluacji ustawy nowelizującej o ile skrócił się ten czas w stosunku do okresu poprzedzającego było przemyślane. Ponadto, szczególnie w okresie adaptacji Systemu eTW mogły występować problemy

w działaniu systemu wpływające na termin przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego.

Nie dysponując pełnymi danymi Ministerstwo nie ma informacji na temat tego, o ile uległ skróceniu czas obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem Systemu eTW w porównaniu do czasu obsługi tytułu w wersji papierowej, a także, czy wprowadzenie Systemu eTW nie skomplikowało procesu przygotowania tytułów wykonawczych przez wierzycieli – zwłaszcza, że MF nie przewidziało prowadzenia szkoleń dla pracowników urzędów gmin i innych wierzycieli spoza KAS, a wprowadzone zostały nowe rozwiązania dla wierzycieli.

Odnosząc się do wyjaśnień, że obecnie żaden z wierzycieli nie ponosi kosztów związanych z przesłaniem tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, jako organu egzekucyjnego, należy zauważyć, że wierzyciele ponieśli inne koszty związane z wdrożeniem Aplikacji eTW, na przykład na zakup programów dziedzinowych i przeprowadzenie szkoleń dla pracowników.

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo nie dysponowało danymi pozwalającymi w pełni określić efekty wdrożenia Systemu eTW – w szczególności nie dysponowało informacją o ile skrócił się czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego w stosunku do okresu przed wdrożeniem Aplikacji eTW i obsługi tytułu wykonawczego przekazanego za pośrednictwem tej aplikacji oraz czy w związku z uruchomieniem Systemu eTW zmniejszyły się koszty obsługi tytułów wykonawczych. 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 upływie roku jej obowiązywania. Minister prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów u.p.e.a. Wyniki kontroli były rzetelnie dokumentowane.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o zintensyfikowanie działań mających na celu prowadzenie OSR ustawy nowelizującej terminowo i w sposób pozwalający w pełni określić skutki wprowadzenia Systemu eTW.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

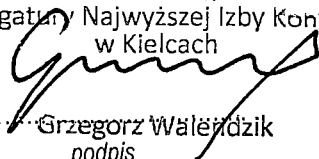
Warszawa, 10 października 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

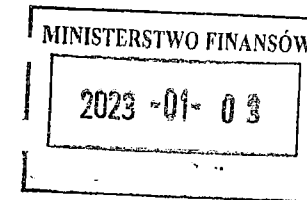
.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor
Delegatury NIK w Kielcach
Grzegorz Walendzik
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....Grzegorz Walendzik
podpis

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KIELCACH
25-310 KIELCE
ul. gen. Y. Kościuszki 6
tel. sekretariat 41 24 99 102

LKI.410.013.01.2022



Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa



R

ODBIÓR
ZA ZWROTNYM POŚTACIOWYM

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLC
Umowa nr ID 4844
z Poczta Polska S.

POLECENIE