**Uzasadnienie**

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 27 § 2b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Delegacja ta została wprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą zmieniającą”. Ustawa zmieniająca wprowadza nowe zasady w zakresie sposobu przekazywania przez wierzyciela tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego. Dotychczas istnieje możliwość przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego w postaci elektronicznej. Natomiast po wejściu w życie ustawy zmieniającej przekazywanie wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych, co do zasady, będzie się odbywało drogą elektroniczną, a w przypadku organów egzekucyjnych, jakimi są naczelnicy urzędów skarbowych, przede wszystkim za pośrednictwem dedykowanego systemu teleinformatycznego, określonego w art. 26aa § 1 ustawy.

Mając powyższe na względzie, zaistniała konieczność ustalenia zasad uzyskiwania przez wierzycieli dostępu do wymienionego systemu teleinformatycznego oraz szczegółowego sposobu przekazywania wniosku egzekucyjnego i tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, w tym będącego naczelnikiem urzędu skarbowego. Ponadto mając na względzie elektronizację przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, a także automatyczną weryfikację i rejestrację tych tytułów w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie egzekucyjne, konieczne jest również określenie formatu danych wniosku egzekucyjnego, tytułu wykonawczego oraz dodatkowej informacji, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy, oraz zakresu danych weryfikowanych z danymi zawartymi w rejestrach publicznych (rejestr PESEL, CEiDG).

Projekt rozporządzenia w § 2 określa sposób nadawania wierzycieli dostępu do sytemu teleinformatycznego służącego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego będącego organem egzekucyjnym. Wskazany powyżej przepis przewiduje nadanie wierzycielowi dostępu do systemu (eTW) po jego uwierzytelnieniu. Uwierzytelnienie w systemie nastąpi zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 162, z późn. zm.), bez wskazania szczególnych reguł w tym zakresie. Jakiekolwiek ograniczenie możliwości uwierzytelniania wierzycieli w systemie byłoby niezgodne z art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1544, z późn. zm.).

Wierzyciele korzystający z kanału Web będą logować się do systemu na własny profil przy wykorzystaniu jednej z metod uwierzytelniania dopuszczonych przez ustawę o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, następnie z poziomu aplikacji Web będą mieli możliwość wypełnienia formularza, podpisania go profilem zaufanym i przesłania do centralnego systemu. Oprócz kanału Web system eTW będzie udostępniał API (*application* *programming interface*), co umożliwi realizację przyjmowania eTW z systemów zewnętrznych w określonym formacie. Wierzyciele korzystający z interfejsu API, tak samo jak wierzyciele wykorzystujący aplikację Web, będą musieli posiadać aktywny profil. Wskazany powyżej sposób uwierzytelnienia zapewni bezpieczeństwo korzystania z systemu i jego zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, co zagwarantuje, że żaden nieuprawniony podmiot nie przekaże tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego za pośrednictwem tego systemu.

W celu umożliwienia automatycznej weryfikacji i rejestracji w systemie organu egzekucyjnego tytułu wykonawczego wpływającego do organu egzekucyjnego w postaci elektronicznej wskazane jest, aby ten tytuł był sporządzony w formacie i schemacie umożliwiającym automatyczne przetwarzanie danych. Z powyższego względu w § 3 projektu rozporządzenia przewidziano, że tytuły wykonawcze, wnioski egzekucyjne oraz dodatkowe informacje, określone w art. 26 § 1e ustawy będą przekazywane w formacie XML, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Przepis § 4 pkt 1 projektu rozporządzenia przewiduje, że wniosek egzekucyjny, tytuł wykonawczy oraz informacja dodatkowa sporządzone w postaci elektronicznej będą przekazywane do organu egzekucyjnego niebędącego naczelnikiem urzędu skarbowego na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego. Zgodnie z odrębnymi przepisami każdy organ administracji jest zobowiązany do posiadania takiej skrzynki, a korzystanie z niej nie wymaga ponoszenia nakładów finansowych. Jeżeli dokumenty zostaną sporządzone w postaci papierowej to zostaną przekazane przez pracownika organu wierzyciela, operatora pocztowego, o którym mowa w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z późn. zm.) albo za pośrednictwem innego podmiotu świadczącego usługi w zakresie doręczania przesyłek, stosownie do art. 26 § 1c pkt 2 ustawy.

W zakresie sposobu przekazywania tytułów wykonawczych i innych dokumentów do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego w § 4 pkt 2 projektu rozporządzenia przewiduje się, że tytuły te będą przekazywane, co do zasady, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego określonego w art. 26aa § 1 ustawy. Wskazany system zapewni automatyczną weryfikację danych zawartych w przekazywanych dokumentach, co pozwoli na szybką identyfikację błędów. Poza tym system ten zostanie udostępniony wierzycielom nieodpłatnie. Powyższe argumenty powodują, że projektowane rozwiązanie będzie korzystne zarówno dla wierzyciela, jak i organu egzekucyjnego w kontekście usprawnienia przekazywania tytułów wykonawczych, jak i ograniczenia wydatków ponoszonych na realizację tego zadania.

Jednocześnie należy uwzględnić, że przepis art. 26 § 1c ustawy regulujący sposób przekazywania tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej do organu egzekucyjnego dopuszcza przy przekazywaniu tytułów wykonawczych korzystanie zarówno z systemu teleinformatycznego, jak i środków komunikacji elektronicznej. Z powyższego powodu zostało wprowadzone rozwiązanie umożliwiające przekazywanie tytułów wykonawczych naczelnikowi urzędu skarbowego na elektroniczną skrzynkę podawczą, jeżeli z przyczyn technicznych nie będzie możliwe przekazywanie tych dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego określonego w art. 26aa ustawy Takie rozwiązanie umożliwi wierzycielom korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej nie tylko w okresie informatycznej adaptacji nowych rozwiązań, ale również w przypadku wystąpienia awarii u wierzyciela lub w omawianym systemie.

W celu umożliwienia automatycznej weryfikacji danych zawartych w tytułach wykonawczych przekazywanych do organu egzekucyjnego za pośrednictwem systemu określonego w art. 26aa § 1 ustawy w § 5 projektu rozporządzenia reguluje się kryteria tej weryfikacji. I tak, w celu odrzucenia tytułów wykonawczych sporządzonych nieprawidłowo przewiduje się, że będą weryfikowane imię i nazwisko oraz numer PESEL zobowiązanego, a także nazwa zobowiązanego i numer identyfikacji podatkowej. Zgodnie z art. 26 § 1g ustawy powyższe dane będą weryfikowane z danymi zawartymi w rejestrach „źródłowych”, tj. rejestrze PESEL, bądź Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Przyjęcie proponowanego rozwiązania zapewni, że do organu egzekucyjnego nie będą wpływały tytuły wykonawcze zawierające błędne dane zobowiązanego, co spowoduje, że organ ten nie będzie obciążony pracą związaną z nieprzystępowaniem do egzekucji administracyjnej stosownie do art. 29 § 2 ustawy. Mając na względzie, że adres zobowiązanego ujęty we wskazanych powyżej rejestrach może okazać się nieaktualny, adres zobowiązanego wskazany przez wierzyciela w tytule wykonawczym nie będzie podlegał automatycznej weryfikacji.

Weryfikacja danych zawartych w tytule wykonawczym z danymi zawartymi w Krajowym Rejestrze Sądowym nie będzie możliwa. Powodem jest cały szereg wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym, w tym np. zmiana umowy spółki jawnej w zakresie firmy podmiotu, o charakterze deklaratywnym. W związku z tym że część wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym nie ma charakteru konstytutywnego, może zaistnieć rozbieżność pomiędzy rzeczywistym stanem prawnym a danymi zawartymi w Rejestrze. Prawidłowość danych zgłoszonych w tytule wykonawczym można natomiast wykazać odpowiednimi dokumentami. Zaznaczyć przy tym należy, że przyjęte w art. 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, z późn. zm.) domniemanie prawdziwości danych ujawnionych w Rejestrze jest domniemaniem wzruszalnym. Domniemania prawne nie wykluczają istnienia odmiennego stanu prawnego, który można wykazać stosownymi dokumentami.

W § 6 projektu rozporządzenia określa się sposoby nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu do egzekucji administracyjnej. Sposób nadania tej klauzuli jest co do zasady uzależniony od postaci, w jakiej jest wystawiony tytuł wykonawczy. I tak, w przypadku tytułów wykonawczych sporządzonych w postaci elektronicznej klauzula w większości przypadków będzie nadawana poprzez opatrzenie tytułu wykonawczego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną weryfikowana za pomocą kwalifikowanego certyfikatu albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Zatem projektowane rozwiązanie umożliwi organom egzekucyjnym korzystanie ze szerokiej gamy dostępnych środków autoryzacji dokumentów elektronicznych, co pozwoli na wybór najbardziej korzystnego dla danego organu, również pod kątem finansowym. Jednocześnie wybrany sposób nadania klauzuli umożliwi ustalenie pracownika uprawnionego do działania w imieniu organu egzekucyjnego, bądź bezpośrednio organu, który nadał tę klauzulę. Ponadto zaproponowane metody elektronicznego nadawania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji, oparte na kwalifikowanych certyfikatach, pozwalają na weryfikację podpisu lub pieczęci pod kątem wygaśnięcia jego ważności. W przypadku wystąpienia problemów technicznych uniemożliwiających nadanie tytułowi wykonawczemu sporządzonemu w postaci elektronicznej klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej w sposób elektroniczny, klauzula będzie nadawana na wydruku takiego tytułu w sposób przewidziany dla tytułów wykonawczych sporządzonych w postaci papierowej. Natomiast tytułom wykonawczym sporządzonym w postaci papierowej klauzula będzie nadawana w sposób przewidziany obecnie we wzorze tytułu wykonawczego, tj. poprzez podpisanie przez osobę upoważnioną do działania w imieniu organu egzekucyjnego, ze wskazaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego tej osoby.

W § 7 projektu rozporządzenia zawarto regulację dotyczącą posługiwania się tytułem wykonawczym przekazanym drogą elektroniczną. Mając to na uwadze uwzględniono przypadki, w których konieczne jest udostępnienie bądź doręczenie takiego tytułu wykonawczego stronie czy też innemu podmiotowi. Treść elektronicznego tytułu wykonawczego może być udostępniana, na żądanie zobowiązanego, jego małżonka, jeżeli zgodnie z odrębnymi przepisami odpowiedzialność zobowiązanego za należność pieniężną i odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie obejmuje majątek osobisty zobowiązanego i majątek wspólny, dłużnika rzeczowego, oraz podmiotu, o którym mowa w art. 533 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz.1145, z późn. zm.). Przy czym prezentacja treści tytułu wykonawczego przekazanego drogą elektroniczną winna być dokonana w formie umożliwiającej zapoznanie się przez ten podmiot z treścią tytułu i jej zrozumienie. Mając na względzie, że tytuł wykonawczy w postaci elektronicznej sporządzony jest w formacie XML odczyt danych w nim zawartych będzie możliwy jedynie dla podmiotów dysponujących urządzeniem podłączonym do Internetu, na którym zainstalowano oprogramowanie umożliwiające wyświetlenie treści, w sposób zgodny ze strukturą logiczną, o której mowa w § 3, oraz weryfikację podpisu bądź pieczęci elektronicznej, którą został opatrzony ten plik. W praktyce takimi rozwiązaniami informatycznymi do przekazywania bądź odbioru tytułów wykonawczych kierowanych do organu egzekucyjnego nie dysponują inne podmioty, poza wierzycielami i organami egzekucyjnymi.

Na podstawie odrębnych przepisów różne podmioty, np. organy administracji publicznej, w tym organy kontroli i sądy są uprawnione do żądania dokumentów dotyczących postępowania egzekucyjnego, w tym tytułów wykonawczych. Mając na względzie, że możliwość zapoznania się z treścią tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej uwarunkowana jest spełnieniem szeregu wymagań (określonych w § 7), konieczne stało się określenie zasad udostępniania tytułu wykonawczego przekazanego organowi egzekucyjnemu w tej postaci. Z powyższego względu zaprojektowany został przepis § 8 projektu rozporządzenia, który umożliwi udostępnienie treści tytułu wykonawczego sporządzonego w postaci elektronicznej w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli spełnione są warunki umożliwiające zapoznanie się z jego treścią w tej postaci (określone w § 7). W przypadku braku możliwości zapoznania się z treścią tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej udostępniany będzie jego wydruk, sporządzony zgodnie z art. 26e § 2 ustawy. Projektowane rozwiązanie w praktyce będzie wygodne zarówno dla podmiotu uprawnionego do zapoznania się z treścią tytułu wykonawczego, jak i dla organu egzekucyjnego.

Z kolei przepis § 9 projektu rozporządzenia wprowadza sposób przekształcenia postaci elektronicznej tytułu wykonawczego w postać papierową. Przyjęto, że nastąpi to poprzez sporządzenie wydruku tytułu wykonawczego zgodnie z art. 26e § 2 ustawy. Wobec tego wydruk będzie odzwierciedlał treść tytułu wykonawczego oraz będzie zawierał informację o sporządzeniu go w postaci elektronicznej i opatrzeniu go kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Wydruk powieli całość treści tytułu wykonawczego i zapewni jego integralność z pierwowzorem dokumentu. Proponowane rozwiązanie umożliwi szybkie przekształcenie elektronicznej postaci tytułu wykonawczego na postać papierową. Podkreślenia wymaga, że sposób sporządzania wydruków dokumentu elektronicznego uregulowany jest w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 180).

Przepisy § 10 projektu rozporządzenia decydują o odpowiednim stosowaniu przepisów rozporządzenia w odniesieniu do zmienionego, dalszego i kolejnego tytułu wykonawczego.

Zakłada się, że projektowane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 30 lipca 2020 r., tj. jednocześnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła delegację do jego wydania.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 80 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego i został przedstawiony do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która w dniu 27 marca 2020 r. przedstawiła do niego pozytywną opinię.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Opracowała:

Ewa Kamieniecka – główny specjalista, tel. 694 55 79

Departament Systemu Podatkowego

Wydział Egzekucji Administracyjnej