



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.03.2022

Pan
Paweł Osiewała
Prezydent Miasta Sieradza
Urząd Miasta Sieradza
Plac Wojewódzki 1
98-200 Sieradz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sieradza, Plac Wojewódzki 1, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Osiewała, Prezydent Miasta Sieradza, od 8 grudnia 2014 r. (akta kontroli str.5-8)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej.3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/122/2022 z 20 lipca 2022 r.2. Zuzanna Sieradzka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/123/2022 z 20 lipca 2022 r. <p>(akta kontroli str.1-4)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Sieradza zapewnił należyte przygotowanie Urzędu do wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych, gdyż wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW³ wysłał 1 czerwca 2021 r., dzięki czemu uprawnienia do aplikacji eTW Urząd otrzymał już w dniu 11 czerwca 2021 r. Tym samym od 1 lipca 2021 r., zgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ i obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniającym obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego⁵, Urząd mógł sporządzać i wysyłać tytuły elektroniczne do organów wykonawczych. Z uwagi jednak na trudności w przystosowaniu przyjętych w Urzędzie podsystemów windykacyjnych pierwsze elektroniczne tytuły wykonawcze przesłano dopiero we wrześniu (bezpośrednio przez aplikację eTW) i w grudniu 2021 r. (z wykorzystaniem podsystemu windykacyjnego wykorzystywanego w Urzędzie).

Od 1 lipca 2021 r. w Urzędzie, zgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wszystkie tytuły wykonawcze wysyłane były drogą elektroniczną i były podpisywane przez uprawnionych pracowników.

Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej odbywało się zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie, w tym w szczególności tytuły wykonawcze sporządzane były zgodnie z wzorami określonymi przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej i zawierały elementy określone w art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym w szczególności zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości albo w części, pracownicy zawiadamiali właściwy organ przesyłając stosowny dokument w wersji papierowej, przy czym w czterech z dziesięciu spraw zawiadomienia te nie zostały przekazane niezwłocznie, co stanowiło naruszenie wskazanego przepisu oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych⁶.

Wprowadzenie w Urzędzie elektronicznych tytułów wykonawczych nie wpłynęło na zmianę średniej liczby dni jakie mijały od dnia wpływu eTW do organu egzekucyjnego do dnia wyegzekwowania należności, usprawniło natomiast proces wysyłania tytułów wykonawczych (średnia liczba dni od daty wystawienia eTW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego zmniejszyła się z 5,4 do 0,5) oraz ograniczyło koszty związane z wysyłką tytułów wykonawczych.

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

³ aplikacja eTW, system eTW - rozwiązanie informatyczne umożliwiające wytworzenie oraz przekazanie przez wierzyciela elektronicznych TW do organu egzekucyjnego, posiadające trzy główne komponenty:

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

⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 479, dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁵ Dalej: obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁶ Dz.U. poz. 320, dalej: rozporządzenie w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

Prezydent, w dniu 1 czerwca 2021 r. przesłał drogą elektroniczną do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie wnioski o nadanie uprawnień do aplikacji eTW dla dwóch administratorów lokalnych, a 8 października wnioski o wydanie klucza dostępu. Oba wnioski zostały sporządzone rzetelnie i nie wymagały późniejszej korekty.

Uprawnienia do aplikacji eTW Urząd otrzymał w dniu 11 czerwca 2021 r., tym samym od 1 lipca 2021 r., zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Urząd mógł sporządzać i wysyłać tytuły elektroniczne do organów wykonawczych.

Klucz dostępu Urząd otrzymał natomiast 5 listopada 2021 r.

(akta kontroli str.9-20)

Pracownicy Urzędu pierwsze tytuły wykonawcze przesłali bezpośrednio przez aplikację eTW we wrześniu 2021 r.⁸, natomiast od początku grudnia 2021 r. tytuły były już wysyłane przez podsystem windykacyjny zintegrowany z systemami Urzędu⁹.

(akta kontroli str.39-40)

6 października 2021 r. Urząd zdecydował o udzieleniu zamówienia publicznego na zaimplementowanie obsługi elektronicznej wersji tytułów wykonawczych w funkcjonującym systemie operacyjnym¹⁰ wskazując 31 grudnia 2021 r., jako termin wykonania zamówienia. Prace zostały odebrane 9 grudnia 2021 r.¹¹

(akta kontroli str.21-33)

W dniu 31 maja 2021 r. Skarbnik Miasta przesłał do jednostek organizacyjnych podległych Prezydentowi wiadomość z przypomnieniem, iż z dniem 1 lipca 2021 r. zostanie uruchomiony system teleinformatyczny przeznaczony do przekazywania tytułów wykonawczych wraz z wytycznymi dotyczącymi wypełniania wniosku o nadanie uprawnień.

(akta kontroli str.34-38)

Pracownicy wystawiający tytuły wykonawcze do ich podpisu używali służbowych/urzędowych podpisów elektronicznych, a tytuły wykonawcze od grudnia 2021 r. wystawiali poprzez wdrożony w Urzędzie podsystem windykacyjny. Do czasu wdrożenia funkcjonalności eTW we wskazanych podsystemach pracownicy podjęli próbę wysyłania tytułów bezpośrednio przez aplikację eTW logując się poprzez stronę login.gov.pl za pomocą profilu zaufanego (według wskazówek zawartych w podręczniku użytkownika), a wystawione tytuły podpisywał urzędowym podpisem kwalifikowanym Skarbnik Miasta.

(akta kontroli str. 39-40, 510-511)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Odpowiednio 8, 9 i 10 września 2021 r.

⁹ Pierwszy tytuł wykonawczy przez zintegrowany podsystem windykacyjny przesłano 1 grudnia 2021 r.

¹⁰ Koszt dostosowania podsystemów windykacyjnych do obsługi eTW wyniósł 6 819,12 zł.

¹¹ Protokół nr 1/2021/UMS z dnia 9 grudnia 2021 r.

Urząd nie otrzymał informacji o możliwości testowania systemu eTW przed jego wdrożeniem, a o konieczności uzyskania dostępu do aplikacji eTW dowiedział się z informacji zamieszczanych na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 236-242)

W Urzędzie dysponowano odpowiednim sprzętem i oprogramowaniem do wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych. Każdy z siedmiu pracowników wystawiających tytuły wykonawcze posiadał, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego, odrębne stanowisko komputerowe podłączone do Internetu i umożliwiające wyświetlanie plików XML, w tym czterech pracowników miało kwalifikowany podpis elektroniczny. Osoby wystawiające eTW w podsystemach windykacyjnych korzystały z takich funkcjonalności jak:

- Podgląd rejestru upomnień, UPO¹² i eTW;
- Podgląd eTW i UPO;
- Wystawianie, podpisywanie i wysyłanie eTW bez konieczności wydruku dokumentu;
- Komunikaty systemowe dotyczące błędów pojawiających się przy walidacji danych.

(akta kontroli str.39-40)

W Urzędzie nie występowały awarie sprzętu komputerowego mogące mieć wpływ na wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych, nie występowały również awarie systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 236-242)

Prezydent wyjaśnił, że po 1 lipca 2021 r. zidentyfikowano natomiast szereg problemów w sporządzaniu i przekazywaniu dokumentów w postaci elektronicznej.

Głównym problemem był fakt, że firma dostarczająca oprogramowanie wszystkich modułów windykacyjnych dla Urzędu nie zakończyła na czas prac nad zintegrowaniem istniejącego oprogramowania z nowymi wymogami wystawiania i wysyłki tytułów wykonawczych, wobec czego pracownicy przez okres kilku miesięcy pozostali bez możliwości wystawiania eTW, natomiast po wdrożeniu nowych funkcjonalności pracownicy napotkali szereg błędów od strony technicznej dotyczących m.in.:

- Braku niezbędnych ustawień zakupionej funkcjonalności w zakresie eTW wymagających wiedzy programistycznej ze strony twórców programu;
- Braku uzupełniania niezbędnych pól w tytule wykonawczym dotyczących np. podstawy prawnej;
- Braku możliwości wystawienia tytułu wykonawczego ze względu na brak upomnienia pomimo faktu, iż tytuł wystawiany był w oparciu o decyzję określającą w przypadku której wcześniejsze wysłanie upomnienia nie było wymagane;
- Braku generowania na tytule wykonawczym stanowiska osoby podpisującej;
- Błędów z podpisywaniem tytułów wykonawczych (informacja o nieprawidłowym podpisie);
- Błędów w zakresie walidacji danych bez wskazania czego dotyczy błąd;
- Problemu w wysyłką tytułu wykonawczego (wielogodzinny status „wysłane” bez otrzymania UPO).

¹² UPO – Urzędowe Poświadczenie Odbioru

Problemy związane z funkcjonowaniem systemu i błędy w większości zostały usunięte. W trakcie kontroli trwało usuwanie błędu pojawiającego się przy wystawianiu tytułów wykonawczych w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności¹³, a także czekano na zmiany w jednym z modułów windykacyjnych umożliwiające wystawianie tytułów egzekucyjnych na osoby trzecie.

W związku z przedstawionymi wyżej problemami z przedłużającym się wdrożeniem funkcjonalności umożliwiającej realizację zadań z zakresu czynności windykacyjnych według nowych przepisów, w Urzędzie podjęto działania mające na celu próbę wysyłania tytułów wykonawczych bezpośrednio za pośrednictwem platformy Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Jak jednak wyjaśnił Prezydent, skutkowało to brakiem ewidencjonowania tytułów wykonawczych w systemach windykacyjnych, przez co program „nie widział”, że dla danych rat wystawiono tytuł wykonawczy, w konsekwencji czego konieczne byłyby zmiany w zakresie księgowania wpłat i nanoszenie indywidualnych zmian. Dodatkowo powstała rozbieżna numeracja tytułów wykonawczych w rejestrach, a dane niezbędne do wystawienia tytułu wykonawczego uzupełniano ręcznie co znacząco wydłużało czas potrzebny na wystawienie tytułu wykonawczego i narażało na popełnienie błędu wynikającego z czynnika ludzkiego.

(akta kontroli str.236-242, 247-334)

Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem organizacyjnym¹⁴ ustalenie i egzekucja podatków i opłat lokalnych należało do zadań Wydziału Finansowego, a w szczególności do:

- Referatu Podatków i Opłat, któremu przypisano podejmowanie czynności windykacyjnych należności z tytułu podatków i opłat; współdziałanie z urzędami skarbowymi, komornikami sądowymi i innymi organami w zakresie windykacji należności właściwych dla referatu oraz windykację opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłaty adiacenckiej oraz renty planistycznej;
- Referatu Rachunkowości, któremu przypisano podejmowanie przedsądowych czynności windykacyjnych należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, użytkowania wieczystego, najmu, dzierżawy, opłaty przekształceniowej, opłaty za zajęcie pasa drogowego, opłaty z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, opłaty z tytułu ustanowionych służebności, należności z tytułu sprzedaży mienia komunalnego oraz innych należności wynikających z umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 42-135)

Windykacja należności została też wyszczególniona wśród zadań przypisanych w zakresach obowiązków przekazanych ośmiu pracownikom Referatu Podatków i Opłat i pięciu pracownikom Referatu Rachunkowości¹⁵. Zakresy te regulowały również kwestię zastępstw.

Sześciu pracowników Urzędu posiadało stosowne upoważnienie Prezydenta do podpisywania w jego imieniu tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji

¹³ Koszty upomnienia z lat poprzednich w tytule pojawiały się w pozycji należności głównej oraz przy należnościach roku bieżącego; pomimo wprowadzenia potwierdzenia odebrania upomnienia w tytule wykonawczym nie generowały się koszty upomnienia.

¹⁴ Przyjętym Zarządzeniem nr 147/2020 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Sieradza z późniejszymi zmianami oraz zarządzeniem nr 79/2019 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 26 marca 2019 r.

¹⁵ Przyjęcie obowiązków wskazanych w zakresach czynności każdorazowo było potwierdzone podpisem pracownika, który obowiązki te przyjmował.

administracyjnej. Pozostali pracownicy przygotowywali natomiast tytuły i przekazywali sprawy osobom upoważnionym.

Liczba pracowników zajmujących się przygotowaniem postępowania przedegzekucyjnego w całym okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie i wynosiła siedem, przy czym w Referacie Podatków i Opłat, w którym wystawiono 1851 z 1853 tytułów wykonawczych było to pięć osób, a w Referacie Rachunkowości, w którym przez cały okres objęty kontrolą wystawiono dwa tytuły wykonawcze – dwie osoby¹⁶.

(akta kontroli str.139-233, 335-337)

Pracownicy Urzędu uczestniczyli, w dniu 6 maja 2021 r., w ukierunkowanym na przedmiotową tematykę szkoleniu komercyjnym online pt. „Egzekucja podatków i należności publicznoprawnych po zmianach”, w trakcie którego jednym z tematów były nowe obowiązki wynikające z eTW¹⁷. Ponadto pracownicy, w ramach samokształcenia, analizowali informacje zamieszczane na Portalu Wierzycieli i Organów Egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 236-246)

W Urzędzie nie przyjęto wewnętrznych procedur i wytycznych w zakresie prowadzenia postępowań przedegzekucyjnych. Kontrola nad prowadzonymi postępowaniami przedegzekucyjnymi była sprawowana w ramach samokontroli¹⁸ oraz kontroli funkcjonalnej¹⁹.

(akta kontroli str.236-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu podejmowane w zakresie przygotowania wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą liczba wystawionych w Urzędzie i przekazanych do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych spadła z 682 wystawionych w 2019 roku do 175 w 2021 r. (spadek o 74,34%). W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu wystawili i przekazali do organu egzekucyjnego odpowiednio 682 tytuły wykonawcze w 2019 r., 797 w 2020 r., 175 w 2021 r. i 199 do 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 335-340)

Od 1 lipca 2021 r. w Urzędzie, zgodnie z art. 26 § 1c pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wszystkie tytuły wykonawcze wysyłane były drogą elektroniczną i były podpisywane przez uprawnionych pracowników. W drugim

¹⁶ Różnica między liczbą pracowników, którzy w zakresach obowiązków mieli zapisaną windykację należności (trzyznaście), a liczbą etatów na których zatrudnieni pracownicy wykonywali wskazane obowiązki (siedem) wynikała z rotacji pracowników.

¹⁷ Koszt szkolenia wynosił 350 zł.

¹⁸ Rozumianej jako wszystkie działania podejmowane przez pracowników w celu sprawdzenia, czy wykonywane przez nich zadania w zakresie egzekwowania należności przynoszą pożądane efekty, czyli są regulowane w ustalonej wysokości i terminie.

¹⁹ Rozumianej jako kontrola kierownicza prowadzona przez osoby, które z racji zajmowanego stanowiska sprawują nadzór nad podległymi im pracownikami i zespołami pracowniczymi.



półroczu 2021 r. wysłano za pośrednictwem eTW 61 tytułów, a od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. już 199 tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str.335-340, 500-509)

Wystawione i przekazane do właściwych organów egzekucyjnych po 1 lipca 2021 r. tytuły wykonawcze²⁰ zawierały informacje wskazane w art. 27 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Tytuły wykonawcze sporządzano zgodnie z obowiązującymi na dzień wystawienia wzorami określonymi przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w stosownych rozporządzeniach i zawierały wniosek wierzyciela²¹. Pracownicy sporządzający i wysyłający eTW nie posiadali danych wskazanych w art. 26 § 1e pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i nie zawierali ich w opracowywanych dokumentach.

(akta kontroli str. 506-509)

W przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym w szczególności zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości albo w części, Urząd co do zasady, zgodnie z przywołanym przepisem niezwłocznie zawiadamiał właściwy organ egzekucyjny wysyłając stosowne informacje, jednak w czterech przypadkach (na dziesięć badanych) zawiadomienia wysłano po upływie odpowiednio 13, 16 i 21 dni oraz sześciu miesięcy od dnia dokonania wpłaty przez dłużnika. Zawiadomienia wysyłane były w formie papierowej, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wiarytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych²² (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu nie mieli możliwości przekazania zawiadomienia wierzyciela za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str.368-496, 506-509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁰ Poniższych ustaleń dokonano na podstawie badania przeprowadzonego na próbie 20 tytułów wykonawczych (dziesięciu wybranych w sposób losowy i dziesięciu wybranych w sposób celowy, jako kryterium uznając wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

²¹ Wzory obowiązujące w okresie objętym kontrolą:

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

²² Ustaleń dokonano na podstawie analizy dziesięciu spraw, w przypadku których zaistniały przesłanki wskazane w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

1. Do dnia rozpoczęcia przez NIK czynności kontrolnych pracownicy Urzędu zawiadomienia, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przekazywali do organu egzekucyjnego w wersji papierowej, pomimo, iż zgodnie z § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych wierzyciel przekazuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 32aa ustawy, organowi egzekucyjnemu będącemu naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa § 1 ustawy, a jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tego zawiadomienia za pośrednictwem tego systemu, wierzyciel przekazuje je na elektroniczną skrzynkę podawczą lub w przypadku wierzyciela będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego używanego do obsługi Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Dopiero jeżeli nie jest możliwe przekazanie sporządzonego przez wierzyciela zawiadomienia, o którym mowa w art. 32aa ustawy, w sposób określony wyżej przekazuje się je w postaci papierowej.

(akta kontroli str.368-496)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wskazane zawiadomienia przekazywano do organu egzekucyjnego w wersji papierowej przez niedopatrzenie pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za pracę w tym zakresie.

(akta kontroli str.341-346)

W trakcie trwania kontroli w Urzędzie omówiono opisaną nieprawidłowość, w konsekwencji czego rozpoczęto wysyłanie zawiadomień o których mowa w art. 32aa wskazanej wyżej ustawy za pośrednictwem ePUAP.

(akta kontroli str.347-367)

2. W przypadku czterech z dziesięciu skontrolowanych spraw Urząd o zaistnieniu okoliczności wskazanych art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym w szczególności o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości albo w części, zawiadomił właściwy organ egzekucyjny po upływie odpowiednio 13, 16 i 21 dni oraz sześciu miesięcy od dnia dokonania wpłaty przez dłużnika, choć zgodnie z przywołanym przepisem zawiadomienie to powinno zostać wysłane niezwłocznie.

(akta kontroli str. 368-496, 506-507)

Prezydent wyjaśnił, że wskazane opóźnienia w zawiadomieniu organu egzekucyjnego o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powstały na skutek niedopatrzenia pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za pracę w tym zakresie, związanego z bieżącym obciążeniem pracą charakteryzującą się dużą jednostkową szczegółowością. Stwierdzone uchybienia zostały omówione, a pracownicy Referatu Podatku i Opłat zostali zobowiązani do dokładania jeszcze większej staranności i pilności w niezwłocznym zawiadamianiu organu egzekucyjnego o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w przywołanym przepisie.

(akta kontroli str.497-499)



OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie tytuły wykonawcze sporządzano i przekazywano do organów egzekucyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych art. 32aa ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pracownicy zawiadamiali właściwy organ przesyłając stosowny dokument w wersji papierowej, a w czterech z dziesięciu spraw zawiadomienia te nie zostały przekazane niezwłocznie co stanowiło naruszenie wskazanego przepisu oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych.

OBSZAR

3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.

Opis stanu faktycznego

Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych nie miało istotnego wpływu na średni czas, jaki upływał od dnia doręczenia upomnienia do wystawienia TW (który wzrósł z 133,5 dnia do 138 dni) i średnią liczbę dni jakie upływały od doręczenia upomnienia do dnia wpływu dokumentów do organu egzekucyjnego (spadek z 138,8 do 138,6 dni)²³.

(akta kontroli str. 500-505)

Prezydent wyjaśnił, że wpływ na długość prowadzonych postępowań windykacyjnych miały przede wszystkim:

- Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 i związane z nią absencje pracownicze oraz obowiązek pracy zdalnej (ograniczający znacznie zakres możliwych do podjęcia działań);
- Wdrażanie nowego systemu finansowo-księgowego, które rozpoczęło się z początkiem 2020 r., a zakończyło z końcem 2021 r.

Dodatkowo, w okresie od 1 lipca 2021 występowały problemy we wdrażaniu eTW opisane w obszarze I.

(akta kontroli str.236-242, 341-367)

Po wprowadzeniu elektronicznych tytułów wykonawczych znacznemu skróceniu uległa średnia liczba dni jakie mijały od dnia wpływu eTW do organu egzekucyjnego do dnia otrzymania wyegzekwowanych należności (z 80 do 24 dni), a także usprawniony został proces wysyłania tytułów wykonawczych (średnia liczba dni od daty wystawienia eTW do daty wpływu TW do organu egzekucyjnego zmniejszyła się z 5,4 do 0,5).

(akta kontroli str. 500-505)

Zmiana sposobu wystawiania i wysyłania tytułów wykonawczych nie wpłynęła na zmianę liczby pracowników zajmujących się postępowaniami przedegzekucyjnymi w Urzędzie (w całym okresie objętym kontrolą zadania te realizowało siedmiu pracowników), przyczyniła się natomiast do wzrostu kosztów, jakie ponosił Urząd w związku z wystawieniem jednostkowego tytułu wykonawczego, w szczególności z uwagi na mniejszą liczbę wystawianych tytułów²⁴ oraz na koszty wdrożenia eTW

²³ Na podstawie analizy 100 spraw wybranych do badania w sposób losowy (50 spraw prowadzonych do 1 lipca 2021 r. i 50 po tym okresie)

²⁴ W 2019 wystawiono i przesłano do organu egzekucyjnego 682 tytuły wykonawcze, w roku 2020 – 797 tytułów, w 2021 r. – 175 (do 30 czerwca – 114, a po 1 lipca – 61), a w 2022 r. (do 30 czerwca) – 199.

(koszt aktualizacji podsystemów wynosił 6 819,12 zł, a zakupu i odnowienia kwalifikowanych podpisów elektronicznych 806,88 zł). Dzięki wprowadzeniu eTW Urząd nie ponosił natomiast kosztów wysyłki pocztowej tytułów wykonawczych, które w latach wcześniejszych wynosiły odpowiednio 5 319,6 zł w 2019 r. i 5 682,61 zł w 2020 r. Uwzględniając zarówno koszty wysyłki tytułów wykonawczych, jak i koszty wynagrodzeń pracowników wystawiających eTW oraz wdrożenia eTW, jednostkowy koszt wystawienia tytułu wykonawczego wzrósł z 457,78 zł w 2019 r. do 2 345,18 zł w całym 2021 r. (wzrost o 1 887,40 zł, tj. o 512,3%) i do 1 052,09 zł w pierwszej połowie 2022 r. (wzrost o 594,31 zł, tj. o 229,8%).

(akta kontroli str. 236-242, 335-337)

Prezydent wyjaśnił, że do czasu przystosowania środowiska pracy programu księgowego wykorzystywanego w Urzędzie wdrożenie eTW skutkowało koniecznością ręcznego wprowadzania wszystkich danych niezbędnych do wystawienia tytułu wykonawczego, co przekładało się na wydłużenie czasu wystawiania tytułów, wobec czego wprowadzone zmiany w większym stopniu były utrudnieniem niż ułatwieniem. Po skonfigurowaniu systemu proces przygotowania tytułów wykonawczych i ich wysyłki finalnie został uproszczony.

Silną stroną wprowadzonych rozwiązań była automatyczna weryfikacja poprawności danych zawartych w wystawionym tytule, zaś jako słabe strony Prezydent wskazał częste okresy spowolnionego procesu wysyłania tytułu do organu egzekucyjnego²⁵ oraz brak informacji o przekazywaniu tytułów między urzędami skarbowymi²⁶. Dodatkowo, w ocenie Prezydenta, ułatwieniem byłaby możliwość uzyskania dostępu do bazy Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników w celu weryfikacji poprawności danych zawartych w tytule wykonawczym przed jego wysłaniem do organu egzekucyjnego²⁷.

(akta kontroli str. 236-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzenie elektronicznych tytułów wykonawczych, z uwagi na opóźnienie we wdrożeniu eTW w Urzędzie (szczegółowo opisane w obszarze I), nie wpłynęło w istotny sposób na czas, jaki mijał od doręczenia upomnienia do dnia wpływu dokumentów do organu egzekucyjnego, przyczyniło się natomiast do skrócenia czasu jaki mijał od wystawienia tytułu wykonawczego do chwili dostarczenia go do organu egzekucyjnego. Znacznemu skróceniu uległ też czas, jaki upływał od dnia wpływu tytułu do właściwego urzędu skarbowego do dnia wyegzekwowania należności.

Wdrożenie eTW, z uwagi na konieczność aktualizacji systemu operacyjnego oraz zakupu podpisów kwalifikowanych spowodowało wzrost jednostkowego kosztu wystawienia tytułu wykonawczego. Dzięki wprowadzeniu eTW Urząd nie ponosił natomiast kosztów wysyłki tytułów wykonawczych.

²⁵ Od chwili wysyłki dokumentu do momentu wygenerowania UPO lub informacji o błędach (walidacja danych) mijał dłuższy okres czasu sięgający niekiedy nawet jednej godziny.

²⁶ Wprowadzenie zmiany mającej na celu wskazywanie Urzędowi, w którym znajduje się sprawa w opinii Prezydenta mogłoby przyczynić się do uproszczenia i usprawnienia postępowania egzekucyjnego w administracji.

²⁷ W przypadkach, gdy wystąpił komunikat o błędzie walidacji danych pracownicy nie otrzymywali informacji które dane były niezgodne i nie mogli tego zweryfikować.



IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń


Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. 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.

Łódź, dnia 22 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

Kontrolerzy
Renata Cynamon

Doradca ekonomiczny



podpis

Zuzanna Sieradzka

Specjalista kontroli państwowej



podpis



podpis