



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.03.2022

Pan
Mirosław Brzozowski
Wójt Gminy Męcinka
Urząd Gminy Męcinka
Męcinka 11
59-424 Męcinka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Męcinka (dalej także: Urząd), Męcinka 11, 59-424 Męcinka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Brzozowski, Wójt Gminy Męcinka od 23 listopada 2018 r. (dalej: Wójt).
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 ¹) 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 ² (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/136/2022 z 13 lipca 2022 r.

(akta kontroli tom I str.1, str. 58-60 [plik/i nr 3])

¹ Tj. do dnia 26 sierpnia 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz.623.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie podjęto działania w zakresie dotyczącym wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. W dniu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (dalej także: aplikacja eTW), tj. 1 lipca 2021 r., Urząd nie posiadał jeszcze dostępu do tej aplikacji. Z wnioskiem o nadanie stosownych uprawnień w tym zakresie wystąpiono jednak do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (dalej IAS w Szczecinie) w terminie umożliwiającym rozpoczęcie korzystania z ww. systemu przed 1 lipca 2021 r. Urząd otrzymał uprawnienia do aplikacji eTW we wrześniu 2021 r. Przygotowywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej było realizowane przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia i właściwie przygotowanych do wykonywania zadań z wykorzystaniem nowego systemu.

Po 1 lipca 2021 r. wystawianie tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej odbywało się wyłącznie w formie elektronicznej. Wszystkie wystawione do 30 czerwca 2022 r. w formie elektronicznej tytuły wykonawcze spełniały wymogi formalne przewidziane przepisami prawa.

Po 1 lipca 2021 r. w Urzędzie wydłużył się średni czas od daty doręczenia upomnienia do daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, jak również średni czas od daty wystawienia tytułu wykonawczego do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego. Ponadto w 13 z 77 skontrolowanych przypadków, tytuły wykonawcze zostały wystawione po upływie 60 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności, a co za tym idzie – było nierzetelne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

1. Wójt w dniu 18 czerwca 2021 r. wystąpił do IAS w Szczecinie z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji eTW dla dwóch osób (lokalnych administratorów)⁵. Wniosek złożono elektronicznie, za pośrednictwem platformy ePUAP i podpisano podpisem kwalifikowanym. W części B zawierał on kod wierzyciela, który Wójt pobrał w dniu składania wniosku ze Słownika Wierzycieli z *Portalu wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej*.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 1-2, 4, 26-27])

Osobą upoważnioną do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń, w indywidualnych sprawach z zakresu podatków i opłat lokalnych a także do podpisywania wezwań do zapłaty i tytułów wykonawczych, podpisywania pism w formie dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu był (od 4 grudnia 2014 r.) Skarbnik Gminy Męcinka (dalej: Skarbnik).

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 7])

Według Skarbnika, choć wniosek o nadanie uprawnień Urząd złożył 18 czerwca 2021 r., do września 2021 r. nie otrzymał informacji zwrotnej o jego akceptacji. Jak

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano opisową ocenę ogólną.

⁴ 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. W niniejszej kontroli zastosowano opisowe oceny częściowe.

⁵ O nadanie klucza X-API w związku z integracją systemu eTW z systemem podatkowym Gminy Męcinka wystąpiono 29 września 2021 r. o czym mowa w dalszej części wystąpienia.

wskazał Skarbnik Urząd po przesłaniu wniosku (18 czerwca 2021 r.) o nadanie uprawnień do aplikacji eTW nie otrzymał informacji o ich nadaniu (lub nienadaniu). Podał, że po pewnym czasie pracownik Urzędu uzyskał informację od pracownika innego urzędu (który złożył wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW w tym samym czasie co Urząd Gminy Męcinka), że takie uprawnienia zostały temu urzędowi nadane. W związku z tym, po uzyskaniu tej informacji, pracownicy Urzędu Gminy Męcinka skontaktowali się telefonicznie z IAS w Szczecinie w celu wyjaśnienia opisanej sytuacji. Uzyskano informację, że jedna zgłoszona osoba (informatyk) nie może być administratorem w dwóch różnych urzędach.

W wyniku tych uzgodnień Urząd, w dniu 24 września 2021 r., złożył korektę wniosku, odbierając uprawnienia informatykowi Gminy Męcinka i nadając je inspektorowi gospodarki komunalnej.

(akta kontroli tom I str. 3, str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 5-6], str.75-77, 79)

Uruchomienie systemu teleinformatycznego, przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego wiązało się z integracją systemu eTW z systemem podatkowym gminy. W związku z powyższym w dniu 24 września 2021 r. Urząd wystąpił o kod dostępu (X-API Key) dla ww. inspektora gospodarki komunalnej. Klucz ten przydzielono (i nadano uprawnienia) 29 września 2021 r. tj. pięć dni po złożeniu wniosku. Drugi urzędowy system dziedziny, służący do generowania elektronicznych tytułów wykonawczych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie został poddany takiej integracji.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 8-10])

2. Urząd uzyskał dostęp do systemu eTW we wrześniu 2021 r. Pierwsze tytuły wykonawcze za jego pośrednictwem wysłano w dniu 10 listopada 2021 r. (system podatkowy) oraz 8 czerwca 2022 r. (system dot. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 11, 35])

W odniesieniu do zwłoki dotyczącej wystawiania tytułów wykonawczych po uzyskaniu dostępu do eTW Zastępca Wójta wyjaśniła, że:

- w przypadku zadań związanych z wysyłaniem tytułów wykonawczych dotyczących zaległości w regulowaniu podatków - od 24 września 2021 r. tj. od kiedy Urząd otrzymał dostęp do eTW do momentu wysłania pierwszego tytułu wykonawczego (w listopadzie 2021 r.) trwały prace przygotowawcze i testowe oprogramowania do wysyłania tytułów wykonawczych w ww. zakresie. Kolejne tytuły dotyczące tego rodzaju zaległości były wysyłane w lipcu 2022 r. Na taką sytuację złożyło się kilka powodów: [1] choroba (COVID-19) osoby obsługującej tytuły wykonawcze w zakresie podatków; [2] duże zaległości w realizacji zadań w powyższym zakresie i innych, obsługiwanych przez tego pracownika, występujące po przebytej chorobie oraz wynikająca z tego konieczność realizacji w pierwszej kolejności zadań terminowych (m.in. bilansowanie i rozliczanie roku ubiegłego); [3] konieczność przystąpienia do zadania związanego z przyjmowaniem i weryfikacją wniosków składanych przez rolników o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej; [4] konieczność przyuczenia nowego pracownika do zastępowania osoby obsługującej tytuły wykonawcze w zakresie dotyczącym podatków,
- w przypadku zadań związanych z wysyłaniem tytułów wykonawczych dotyczących zaległości w regulowaniu opłat za odpady komunalne – powodem były problemy z oprogramowaniem dziedziny Urzędu (program *Windykacja*, posiadał wiele błędów i tytuły wykonawcze zaimportowane do eTW musiały być ręcznie poprawiane). Zwłoka wynikała z konieczności oczekiwania na poprawę ww. programu przez jego autora. W związku z tą sytuacją (i nadal trwającymi

problemami z importem wygenerowanych tytułów wykonawczych w programie *Windykacja*) Urząd postanowił dokonać zakupu oprogramowania, które, podobnie jak na stanowisku dotyczącym rozliczania podatków, będzie połączone z systemem eTW (połączenie systemu dziedzicznego z eTW)⁶.

Zastępca Wójta dodała, że powyższe było również powodem wystawienia małej liczby tytułów wykonawczych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli tom I str.26, 38-41, 61-62 [plik/i nr 9])

3. Administratorzy lokalni logowali się do systemu eTW poprzez profil zaufany ePUAP. System eTW nie przewidywał wyboru kontekstu logowania tj. wyboru w jakiej roli chciałby występować logujący się (jako osoba prywatna czy przedstawiciel Urzędu).

(akta kontroli tom I str. 36-37)

4. Informację o konieczności uzyskania dostępu do aplikacji eTW Urząd powziął ze strony internetowej IAS w Szczecinie.

(akta kontroli tom I str.61-62 [plik/i nr 3], 63-66)

5. Do obsługi systemu eTW wykorzystywano w Urzędzie dwa komputery posiadające oprogramowanie umożliwiające wyświetlanie plików xml, będące w dyspozycji dwóch osób zajmujących się tworzeniem i przygotowaniem do wysyłki (do urzędu skarbowego) tytułów wykonawczych. Korzystano także z oprogramowania: *Windykacja*⁷ (element systemu dziedzicznego QNET⁸) oraz *ETEW*⁹ (element systemu dziedzicznego APUP¹⁰)¹¹.

(akta kontroli tom I str.28-29, 58-60 [plik/i nr 34], 81)

Dostęp do aplikacji eTW realizowany był w badanym okresie w dwojaki sposób: bezpośrednio (system opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) oraz przez moduł integrujący (system podatkowy).

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66)

Od dnia uzyskania dostępu do aplikacji eTW Urząd Gminy Męcinka nie odnotował awarii, ani zauważalnych przerw w funkcjonowaniu systemu eTW.

Zastępca Wójta poinformowała, że w systemie eTW (wersja Web) występuje błąd, polegający na tym, że w momencie importu tytułu wykonawczego strona zapisuje wszystkie dane pliku xml włącznie z datą tytułu wykonawczego. Jednak w czasie edycji tytułu po przejściu do kolejnej zakładki i powrocie do poprzedniej, zostaje zmieniona data tytułu wykonawczego na datę aktualną. Za każdym razem należy ją zmieniać ręcznie. Zastępca Wójta podała, że Urząd jeszcze nie zgłosił tego błędu i że niemożliwym jest policzenie tytułów wykonawczych, w których ten błąd wystąpił, ponieważ taka informacja nie jest w systemie odnotowywana.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 74)

6. Przygotowywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej było realizowane przez dwóch pracowników merytorycznych - inspektor ds. księgowości i opłat w referacie finansów¹² oraz inspektor zatrudnionej na wieloosobowym stanowisku ds. gospodarki komunalnej¹³. Ponadto w procesie tym brał udział Skarbnik, odpowiadając za nadzór nad prowadzeniem postępowań

⁶ Do dnia zakończenia kontroli NIK ww. oprogramowanie nie zostało wdrożone do użytkowania.

⁷ Funkcjonalność: tworzenie elektronicznych tytułów wykonawczych; element programu QNET.

⁸ System Usług Komunalnych ver.1.9.5.2; funkcjonalność: zarządzanie usługami komunalnymi – woda i odpady (rejestr podmiotów, naliczanie opłat); przyjęty 19 lutego 2013 r.

⁹ Elektroniczna Wysyłka Tytułów Wykonawczych ver.102.E; funkcjonalność: program do elektronicznej wysyłki tytułów wykonawczych; element programu APUP.

¹⁰ program APUP ver. 014u.507210824-014u0082 – *Ewidencja upomnień i Tytułów Wykonawczych*; funkcjonalność: ewidencja upomnień i tytułów wykonawczych; przyjęty 1 czerwca 2000 r.

¹¹ W przypadku podatków – program APUP ver. 014u.507210824-014u0082 – *Ewidencja upomnień i Tytułów Wykonawczych*; w przypadku opłat za odpady komunalne – program *Windykacja* ver. 21.10.1.284.

¹²Odpowiedzialnej (zgodnie z zakresem obowiązków) za windykację należności, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych za zaległe zobowiązania pieniężne podatników oraz występowanie o wpis hipoteki oraz egzekucję należności.

¹³ Odpowiedzialnej (zgodnie z zakresem obowiązków) za windykację należności z tytułu opłaty [za gospodarowanie odpadami komunalnymi], wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych za zaległe zobowiązania oraz naliczanie odsetek za zaległe zobowiązania z tytułu ww. opłaty.

przedegzekucyjnych oraz podpisywanie tytułów wykonawczych Dwoje z ww. pracowników (Skarbnik i inspektor ds. gospodarki komunalnej) zostało zgłoszonych w IAS w Szczecinie jako administratorzy lokalni do obsługi eTW. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) zadania związane z prowadzeniem postępowań przedegzekucyjnych zostały powierzone pracownikom (inspektorowi ds. księgowości i opłat w referacie finansów i inspektor zatrudnionej na wieloosobowym stanowisku ds. gospodarki komunalnej) na piśmie a ich przyjęcie zostało potwierdzone podpisami. Skarbnik zatwierdzający tytuły wykonawcze przed wysłaniem do organu egzekucyjnego (poprzez złożenie elektronicznego podpisu) został do tego upoważniony przez wierzyciela (Wójta) 4 grudnia 2014 r. o czym mowa w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 58-60 [plik nr 1-2, 5-6, 12, 25, 28-31], 61-62 [plik/i nr 3], 63-66, 58-60 [plik nr 7])

Obie osoby zajmujące się prowadzeniem postępowań egzekucyjnych (inspektor ds. księgowości i opłat w referacie finansów i inspektor zatrudnionej na wieloosobowym stanowisku ds. gospodarki komunalnej) w okresie objętym kontrolą uczestniczyły w jednym dwudniowym szkoleniu z zakresu egzekucji administracyjnej¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 58-60 [plik/i nr 32-33], 75-77, 79)

Zastępca Wójta wskazała, że w latach 2019-2022 system zastępstw pracowników został zorganizowany w ten sposób, że w przypadku nieobecności pracownika czynności wchodzące w skład jego zakresu wykonywał inny pracownik w takim stopniu w jakim jest to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania Urzędu Gminy w Męcince. Zastępstwa były ustalane w zakresach obowiązków, wnioskach o udzielenie urlopu wypoczynkowego lub na bieżąco poprzez wydanie ustnego polecenia przez przełożonych. Jeżeli w trakcie nieobecności pracownika, który zajmuje się windykacją (procesem przedegzekucyjnym, wystawianiem/zatwierdzaniem tytułów wykonawczych, obsługą eTW) występowałaby konieczność dokonania takich czynności, wówczas osoby, które są wyznaczone do zastępstwa, po trzymaniu polecenia służbowego do wykonania stosownych czynności, zostają tym samym do nich uprawnione.

(akta kontroli tom I str. 19-20, 22, 61-62 [plik/i nr 7])

7. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) w Urzędzie nie funkcjonowały żadne wewnętrzne pisemne procedury dotyczące przygotowywania tytułów wykonawczych, a wykonywanie tych czynności wynikało bezpośrednio z aktów prawa powszechnie obowiązującego i zakresów czynności pracowników. Według Wójta, na komputerach, na których tworzone są tytuły wykonawcze zainstalowane było oprogramowanie do składania podpisu elektronicznego. Osobą, która dokonywała podpisania tytułu wykonawczego podpisem kwalifikowanym był Skarbnik. Obowiązujący w Urzędzie system składania podpisów polegał na tym, że pracownik tworzył w odpowiednim programie¹⁵ tytuł wykonawczy, który następnie zapisywał do pliku w formacie xml. Po tej czynności Skarbnik za pomocą programu Procertum Smart Sign podpisywał plik tytułu wykonawczego.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 3], 63-66)

8. Urząd nie miał możliwości testowania systemu eTW.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 4], 72-73)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podjęto działania w zakresie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. W dniu uruchomienia aplikacji eTW, tj. 1 lipca 2021 r., Urząd nie posiadał jeszcze do niej dostępu. Z wnioskiem o nadanie stosownych uprawnień w tym zakresie wystąpiono jednak do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie

¹⁴ Jego koszt wyniósł 699 zł.

¹⁵ W przypadku podatków – program APUP ver. 014u.507210824-014u0082 – Ewidencja upomnień i Tytułów Wykonawczych; w przypadku opłat za odpady komunalne – program Windykacja ver. 21.10.1.284

w terminie umożliwiającym rozpoczęcie korzystania z ww. systemu przed 1 lipca 2021 r. Urząd otrzymał uprawnienia do aplikacji eTW we wrześniu 2021 r. Przygotowywanie tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej było realizowane przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia i właściwie przygotowanych do realizacji zadań w nowym systemie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) wystawiono łącznie 454 tytuły wykonawcze, w tym 207 w 2019 r., 127 w 2020 r., 115 w 2021 r. i pięć w 2022 r. (do 30 czerwca) Po 1 lipca 2021 r. obieg tytułów wykonawczych odbywał się wyłącznie w formie elektronicznej. Wykorzystując system eTW wysłano łącznie sześć tytułów wykonawczych, w tym jeden w 2021 r. i pięć do 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 4], 72-73, 61-62 [plik/i nr 1,5], 58-60 [plik/i nr 21-23])

Skarbnik wyjaśnił, że liczba wystawionych tytułów wykonawczych w okresie po 1 lipca 2021 r. nie miała wpływu na przedawnienie się należności Urzędu, gdyż w wyniku podjętych przez pracowników Urzędu działań (rozmowy telefoniczne, pisma) zobowiązani regulowali swoje należności. Skarbnik dodał, że we wszystkich przypadkach zaległości występujących do 30 czerwca 2021 r., w obawie o prawidłowe funkcjonowanie systemu eTW, wystawiono tytuły wykonawcze w formie papierowej.

(akta kontroli tom I str. 75-77, 79)

Jeden tytuł wykonawczy¹⁶, wystawiony 15 marca 2021 r., został przekazany przez Urząd Skarbowy w Jaworze do innego urzędu skarbowego (w Legnicy)

(akta kontroli tom I str. 58-60 [plik/i nr 24])

W latach 2019-2022 (30 czerwca) nie było możliwości elektronicznych wycofań, ograniczeń tytułów wykonawczych.

(akta kontroli tom I str. 72-73)

Zastępca Wójta wskazała, że system eTW dawał możliwość sprawdzenia danych z bazą CRP KEP (Centralny Rejestr Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników) przy czym dostęp ten polegał na weryfikacji (przez system eTW) prawidłowości wprowadzanych przez pracownika danych. Urząd nie miał bezpośredniego dostępu do bazy CRP KEP, pracownicy Urzędu nie mogli (przed wysłaniem/załadowaniem tytułu wykonawczego do systemu eTW) zalogować się do bazy CRP KEP i sprawdzić czy posiadali prawidłowe dane dot. zobowiązanego. Zdaniem Wójta taki dostęp byłby bardzo przydatny.

(akta kontroli tom I str. 72-73)

2. Wszystkie z sześciu przygotowanych i wysłanych okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. tytułów wykonawczych spełniały wymogi, o których mowa w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. W części E tytuły wykonawcze zawierały wniosek egzekucyjny o treści „na podstawie art. 26 ustawy wnoszę o wszczęcie egzekucji administracyjnej”. Do żadnego z tych tytułów wykonawczych nie załączono informacji, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W żadnym przypadku nie dokonywano zawiadomienia, w którym mowa w art. 32aa ww. ustawy.

(akta kontroli tom I str. 30-35, 78)

Zastępca Wójta wyjaśniła m.in., że Urząd tworząc tytuły wykonawcze w systemie eTW nie załączał do nich informacji, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż nie posiadał wiedzy na temat

¹⁶ Nr TW 13/2021_odpady.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

składników majątkowych ani dochodów dłużników. Dodatkowo Zastępca Wójta przyznała, że eTW (wersja Web) zapewnia możliwość przekazywania dodatkowych informacji w postaci załączników do tytułu wykonawczego, w tym także informację wskazaną w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zastępca Wójta zaznaczyła jednak, że możliwość załączania dodatkowych informacji jest fakultatywna.

(akta kontroli tom I str. 27, 61-62 [plik/i nr 10,12], 53-55, 69-70)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Po 1 lipca 2021 r. wystawianie tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej odbywało się wyłącznie w formie elektronicznej. Wszystkie wystawione do dnia 30 czerwca 2022 r. w formie elektronicznej tytuły wykonawcze spełniały wymogi formalne przewidziane przepisami prawa.

3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. Na 77 wybranych losowo tytułów wykonawczych wystawionych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 11 sierpnia 2022 r.¹⁸:
 - a) czas od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł średnio 53 dni¹⁹, przy czym w 13 przypadkach²⁰ działania Urzędu w tym zakresie nie były rzetelne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
 - b) czas od daty doręczenia upomnienia do daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego wyniósł średnio 63 dni, w tym: 41 dni w okresie do 1 lipca 2021 r. i 104 dni po 1 lipca 2021 r.,
 - c) czas od daty wystawienia tytułu wykonawczego do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego wyniósł średnio 10 dni, w tym: sześć dni w okresie do 1 lipca 2021 r. i 17 dni po 1 lipca 2021 r.,
 - d) czas od daty wystawienia tytułu wykonawczego do wyegzekwowania należności (46 przypadków²¹) wyniósł średnio 181 dni,
 - e) czas od daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego do wyegzekwowania należności (46 ww. przypadków) wyniósł średnio 176 dni.

(akta kontroli tom I str. 42-52, 56-57)

2. W okresie 2019-2021 liczba wystawionych ogółem tytułów wykonawczych zmalała z 207 (w 2019 r.) do 115 (w 2021 r.). W pierwszym półroczu 2022 r. wystawiono pięć tytułów wykonawczych.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) postępowaniami przedegzekucyjnymi zajmowało się dwóch pracowników merytorycznych. Na jednego pracownika przypadało więc od 57,5 (w 2021 r.) do 103,5 tytułów wykonawczych (w 2019 r.)²².

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 1-2], 58-60 [plik/i nr 25], 61-62 [plik/i nr 2])

3. Według Zastępcy Wójta, w latach 2019-2022 (do 30 czerwca), w związku z prowadzeniem egzekucji administracyjnej, Urząd poniósł szacunkowe koszty w wysokości 54 091,00 zł na opłaty pocztowe²³ oraz 195,00 zł na papier²⁴. Z racji

¹⁸ W tym: 50 tytułów wystawionych przed 1 lipca 2021 r. i 27 tytułów wystawionych po 1 lipca 2021 r. (do 11 sierpnia 2022 r., w tym sześć wystawionych do dnia 30 czerwca 2022 r.).

¹⁹ W tym: 36 dni w okresie do 1 lipca 2021 r. i 86 dni w okresie od 1 lipca 2021 r.

²⁰ Nr [1] 1/2022, [2] 10/2022, [3] 13/2022, [4] 16/2022, [5] 18/2022, [6] 2/2022, [7] 22/2022, [8] 4/2022, [9] 6/2022, [10] 8/2022, [11] 00032/2019, [12] 00037/2019 i [13] 00070/2021.

²¹ Wszystkie 46 przypadków dotyczyło tytułów wykonawczych wystawionych do 1 lipca 2021 r.

²² W tym średnio: 103,5 w 2019 r., 63,5 w 2020 r., 57,5 w 2021 r. i 2,5 do 30 czerwca 2022 r.

²³ 12 180,00 zł w 2019 r., 17 330,00 zł w 2020 r., tj. 6 770,00 zł w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.; 10 560,00 zł w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.; 17 991,00 zł w 2021 r., tj. 8 081,00 zł w okresie od 1 stycznia

szerokiego zakresu obowiązków odpowiedzialnych pracowników nie można było oszacować wynagrodzeń tylko za pracę przy wystawianiu tytułów wykonawczych.

(akta kontroli tom I str. 58-60 [plik/i nr 35])

4. Wójt wyjaśnił, że:

- w zakresie dotyczącym podatków przekazywanie dokumentów w postaci elektronicznej uprościło i usprawniło proces przygotowania dokumentów. Natomiast w zakresie dotyczącym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przekazywanie dokumentów w postaci elektronicznej wydłużyło proces przygotowania dokumentów z uwagi na problemy związane z przesyłaniem utworzonego w pierwotnej bazie tytułu wykonawczego do aplikacji eTW;
- silną stroną nowych rozwiązań była szybkość przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego.;
- nie widzi potrzeby zmian w rozwiązaniach prawnych lub organizacyjnych, które mogłyby się przyczynić do uproszczenia i usprawnienia postępowania egzekucyjnego w administracji, w szczególności przygotowania tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych;
- w procesie przygotowania tytułów wykonawczych podejmowane były działania standardowe, w związku z tym nie może podać działań Urzędu, które mogłyby stanowić przykład dobrej praktyki warty upowszechnienia.

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 4], 72-73)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 13²⁵ na 77 skontrolowanych przypadków, tytuły wykonawcze zostały wystawione po upływie 60 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności, a co za tym idzie – było nierzetelne²⁶. Stosownie do postanowień art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz jednego z wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych²⁷, upomnienie zawiera wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Oznacza to, że po siedmiu dniach od dnia doręczenia upomnienia i braku zapłaty należności przez zobowiązanego, po stronie wierzyciela aktualizuje się obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego i skierowania go do egzekucji administracyjnej. Wierzyciel powinien wywiązać się z tego obowiązku bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli tom I str. 42-52, 56-57, 82)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że ponad 60-dniowy czas wystawiania tytułów wykonawczych (czas jaki opłynął od daty doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego) wynikał przede wszystkim z wielozadaniowości stanowisk obsługujących proces przedegzekucyjny (m.in. bilansowanie i rozliczanie roku ubiegłego, sprawozdawczość, bieżąca obsługa klienta oraz zastępstwa na innych stanowiskach)

(akta kontroli tom I str. 61-62 [plik/i nr 11], 67-68)

2021 r. do 30 czerwca 2021 r.; 9 910,00 zł w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.; 6 590,00 zł w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.

²⁴ Ok. 15 ryz papieru wycenianych na ok.13 zł za ryzę – 52,00 zł w 2019 r.; 65,00 zł w 2020 r., tj. 26,00 zł w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.; 39,00 zł w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.; 52,00 zł w 2021 r., tj. 39,00 zł w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.; 13,00 zł w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.; 26,00 zł w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.

²⁵ Nr [1] 1/2022, [2] 10/2022, [3] 13/2022, [4] 16/2022, [5] 18/2022, [6] 2/2022, [7] 22/2022, [8] 4/2022, [9] 6/2022, [10] 8/2022, [11] 00032/2019, [12] 00037/2019 i [13] 00070/2021.

²⁶ Dla potrzeb niniejszej kontroli NIK przyjęła, że wyrazem rzetelnego działania jest wysłanie tytułu wykonawczego w terminie do 60 dni od daty doręczenia upomnienia.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu (Dz. U. z 2020 r. poz. 2194).

OCENA CZĄSTKOWA

Po dniu 1 lipca 2021 r. w Urzędzie wydłużył się średni czas do daty doręczenia upomnienia do daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, jak również średni czas od daty wystawienia tytułu wykonawczego do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego. Ponadto, w 13 z 77 skontrolowanych przypadków, tytuły wykonawcze zostały wystawione po upływie 60 dni od daty doręczenia upomnienia, co według NIK nie spełniało wymogu niezwłoczności, a co za tym idzie – było nierzetelne.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Wystawianie tytułów wykonawczych niezwłocznie po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław sierpnia 2022 r.

Kontroler
Joanna Marczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektor
Artur Urban

.....
podpis

.....
podpis