



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.03.2022

Leszek Kuca  
Wójt  
Gminy Ruda Maleniecka

Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej  
26-242 Ruda Maleniecka 99a

*SK*

URZĄD GMINY  
w Rudzie Malenieckiej  
WPLYNEŁO  
KANCELARIA OGÓLNA

Data 2022 -09- 26

Ilość załączników *5251*

Podpis .....

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana<br>Kierownik jednostki kontrolowanej | Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej (dalej: Urząd), 26-242 Ruda Maleniecka 99a.<br>Leszek Kuza, Wójt Gminy Ruda Maleniecka w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Wójt).                                                                                                                                                               |
| Zakres przedmiotowy kontroli                                | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych.</li><li>2. Wystawianie elektronicznych tytułów wykonawczych i kierowanie ich do egzekucji administracyjnej.</li><li>3. Wpływ wprowadzenia elektronicznych tytułów wykonawczych na sprawność postępowań egzekucyjnych.</li></ol> |
| 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 <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę                         | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontroler                                                   | Agnieszka Olejarz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/73/2022 z 6 czerwca 2022 r.                                                                                                                                                                                                                                 |

(akta kontroli str.1-3)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie, w związku ze zmianą art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup> (dalej: u.p.e.a.) i wprowadzeniem od 1 lipca 2021 r. zasady przekazywania tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych oraz informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w formie elektronicznej, podjęto działania, które zapewniły dostęp do Systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych (dalej: System eTW lub Aplikacja eTW)<sup>4</sup>. Wniosek o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW został wysłany jednak do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (dalej: IAS w Szczecinie) dopiero 28 czerwca 2021 r. Poza tym przez ponad pięć miesięcy nie podejmowano żadnych działań zmierzających do ustalenia przyczyn nieuzyskania uprawnień do Aplikacji eTW i rozwiązania tego problemu. Uprawnienia umożliwiające dostęp do Systemu eTW Urząd uzyskał dopiero 28 lutego 2022 r. Ponadto Wójt do 8 czerwca 2022 r. nie nadał uprawnień do Aplikacji eTW pracownikowi prowadzącemu windykację należności. Powyższe zaniechania miały negatywny wpływ na realizację zadań jednostki. Urząd nie tylko w okresie od 1 lipca 2021 r. do 28 lutego 2022 r. pozbawiony był możliwości przekazywania do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych za pośrednictwem Systemu eTW, ale przez prawie rok nie realizował tego zadania.

W Urzędzie zapewniono sprzęt komputerowy, oprogramowanie oraz odpowiednią liczbę pracowników, którym prawidłowo powierzono obowiązki i uprawnienia dotyczące przygotowywania tytułów wykonawczych. Pracownikowi Urzędu zapewniono udział w szkoleniu dotyczącym przygotowania i przekazania elektronicznych tytułów wykonawczych w Aplikacji eTW.

Istniejące w Urzędzie procedury postępowania przy windykacji podatków<sup>5</sup> nie zostały zaktualizowane po nowelizacji u.p.e.a. i wejściu w życie przepisów wykonawczych wprowadzających zasadę sporządzania i przekazywania do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych i informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. w postaci elektronicznej. Nie wpłynęło to jednak negatywnie na realizowane w Urzędzie czynności.

Elektroniczne tytuły wykonawcze przekazane w okresie objętym kontrolą do organu egzekucyjnego były kompletne, prawidłowe oraz podpisane elektronicznie przez upoważnione osoby.

W okresie objętym kontrolą czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano ze znaczną zwłoką, niezgodnie z ww. procedurami. Ponadto w siedmiu tytułach wykonawczych uwzględniono należności, na które nie wystawiono upomnień, a do dwóch dłużników wysłano ponowne upomnienia na należności, które były objęte wcześniej wysłanymi upomnieniami.

Wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych skróciło czas jaki upływał od wystawienia tytułu wykonawczego do chwili dostarczenia go do organu

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

<sup>4</sup> Zmiana u.p.e.a. wprowadzona została 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.). Termin 1 lipca określony został w obwieszczeniu 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 skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 63).

<sup>5</sup> Określone w Zasadach rachunkowości i plan kont w zakresie ewidencji podatków i opłat lokalnych dla organu podatkowego Gminy Ruda Maleniecka, przyjętych zarządzeniem nr 107/2010 Wójta Gminy Ruda Maleniecka z dnia 31 grudnia 2010 r.

egzekucyjnego, jednak nie miało żadnego wpływu na sprawność prowadzenia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

| OBSZAR                 | 1. Przygotowanie wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opis stanu faktycznego | <p>Wójt, jako wierzyciel ustawowy, wygenerował i pobrał ze <i>Słownika Wierzycieli</i> opublikowanego na portalu wierzycieli i organów egzekucyjnych spoza Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS)<sup>7</sup> kod wierzyciela niezbędny do wypełnienia wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW (dalej: wniosek).</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4)</p> <p>Wypełniony i podpisany przez Wójta wniosek został przesłany w wersji papierowej do Dyrektora IAS w Szczecinie 28 czerwca 2021 r., tj. dwa dni przed uruchomieniem Systemu eTW. Do IAS w Szczecinie wpłynął on 1 lipca 2021 r.</p> <p>We wniosku wskazano jednego pracownika Urzędu, wyznaczonego do pełnienia funkcji administratora lokalnego Aplikacji eTW (dalej: Administrator). We wniosku w bloku B.1 <i>Informacje o urzędzie/Jednostce uprawnionej do działania w imieniu wierzyciela</i> w poz. 19 wpisano <i>Gmina Ruda Maleniecka</i> zamiast <i>Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej</i>, a w poz. 20 i 21 podano NIP i REGON Gminy zamiast Urzędu. Błąd dostrzeżono dopiero w trakcie kontroli, tj. 10 czerwca 2022 r., podczas wysyłania pierwszego elektronicznego tytułu wykonawczego. Wniosek o zmianę danych został drogą pocztową wysłany 23 czerwca 2022 r.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-8, 121-123)</p> <p>W dniu 25 czerwca 2021 r. kontrolowana jednostka zwróciła się do Korelacja Systemy Informatyczne Sp. z o.o. z zapytaniem o koszt zakupu i wdrożenia programu do obsługi elektronicznych tytułów wykonawczych. Koszt programu DISTRICTUS – <i>Elektroniczne tytuły wykonawcze</i> oszacowano na 4982 zł netto, koszt wdrożenia na 199 zł netto za godzinę. Wójt wyjaśnił, że Urząd nie integrował własnego systemu dziedzicznego z Systemem eTW w związku z kosztami jakimi byłoby to obciążone. <i>Koszt dodatkowego modułu (...) to ok. 6200 zł brutto. Dodatkowo po 12-miesięcznym okresie gwarancyjnym Urząd byłby obciążony comiesięcznymi opłatami abonamentowymi. Biorąc pod uwagę możliwość skorzystania z darmowej aplikacji przeglądarkowej oraz ilość wystawianych tytułów wykonawczych została podjęta decyzja o wykorzystaniu darmowego rozwiązania. Podsumowując zakup ww. modułu byłby nieekonomiczny.</i></p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 14-19, 25)</p> <p>Urząd nie miał dostępu do Systemu eTW 1 lipca 2021 r. Do 26 grudnia 2021 r. nie podejmowano żadnych działań w związku z nieotrzymaniem potwierdzenia nadania uprawnień do Aplikacji eTW.</p> <p>W dniu 27 grudnia 2021 r. informatyk zwrócił się drogą mailową do IAS w Szczecinie o rozwiązanie problemu. W odpowiedzi z 28 grudnia 2021 r. uzyskał potwierdzenie, że przyczyną nieprzyznania dostępu do Systemu eTW był problem z unikalnością numeru PESEL, związany z tym, że osoba zgłoszona we wniosku o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW była już administratorem lokalnym w innym urzędzie.</p> |

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> <http://www.is-szczecin.pl/egzadm/>.

Ponadto poinformowano go, że trwają prace nad rozwiązaniem, które umożliwi pełnienie funkcji administratora lokalnego w kilku jednostkach. W związku z tym, że wprowadzenie tej funkcjonalności zaplanowano na przełomie stycznia i lutego 2022 r. zaproponowano, że jeśli dla jednostki czas oczekiwania jest zbyt długi, to może ona wystąpić z kolejnym wnioskiem o nadanie uprawnień innej osobie.

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

Uprawnienia dla Administratora, umożliwiające dostęp do Systemu eTW przy użyciu bramki usługowej, zostały nadane przez Centrum Kompetencyjne Rejestracji Podmiotów IAS w Szczecinie 28 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 20-22, 25)

Zakres czynności informatyka w związku z pełnieniem przez niego funkcji Administratora nie został zaktualizowany, ponieważ – jak wyjaśnił Wójt – *osoba opracowująca zakresy obowiązków nie została poinformowana o nowym zadaniu. Zakres obowiązków niezwłocznie zostanie uzupełniony o odpowiednie zapisy.*

Dnia 15 lipca 2022 r. zakres czynności ww. pracownika został uzupełniony o zapis: *pełnienie funkcji administratora lokalnego aplikacji eTW.*

(akta kontroli str. 161, 178-180, 428-431)

Administrator logował się do Systemu eTW poprzez swój profil zaufany<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 44)

Urząd – jak wynika z wyjaśnień Wójta – nie otrzymał od Ministerstwa Finansów lub IAS informacji o konieczności uzyskania dostępu do Aplikacji eTW, w związku ze zmianą u.p.e.a. Informacje w tym zakresie zawarte były w e-mailach z ofertą szkoleń dotyczących nowelizacji ww. ustawy.

(akta kontroli str. 25-37)

Do wystawiania i wysyłania do organu egzekucyjnego elektronicznych tytułów wykonawczych w Urzędzie wykorzystywano jedno stanowisko komputerowe użytkowane przez pracownika ds. windykacji należności oraz księgowości podatkowej w Referacie Finansowym (od 10 czerwca 2022 r., tj. od dnia wysłania pierwszego elektronicznego tytułu wykonawczego). Stanowisko to nie było przeznaczone wyłącznie do obsługi tytułów wykonawczych, używane było również do innych czynności służbowych. Komputer, na którym logowano się do Systemu eTW, był podłączony do Internetu i miał zainstalowane oprogramowanie umożliwiające wyświetlenie pliku XML. Aplikacja eTW umożliwiała wygenerowanie elektronicznego tytułu wykonawczego TW-1(5), kolejnego tytułu wykonawczego TW-3(2), zarządzenia zabezpieczenia ZZ-1(1), kolejnego zarządzenia zabezpieczenia ZZ-2(1) oraz zawiadomienia wierzyciela ZW w formie pliku XML, a także ich wizualizację i przesłanie do organu egzekucyjnego za pomocą bramki usługowej. Dawała też możliwość wczytania wcześniej utworzonego dokumentu w formie XML (tzw. pliku bazowego) w celu jego modyfikacji lub wysyłki. Wykaz wysłanych tytułów wykonawczych i odpowiadających im numerów referencyjnych prowadził ww. pracownik we własnym zakresie, w pliku Excel. Aplikacja eTW nie miała funkcjonalności informującej o tym, czy przekazany elektronicznie tytuł był prawidłowy, czy wymagał poprawy. Nie weryfikowała automatycznie danych wprowadzonych do tytułu, uniemożliwiała natomiast dalszą procedurę w przypadku niewypełnienia wszystkich wymaganych pól. Ponadto Aplikacja eTW nie umożliwiała sprawdzenia przekazania przez urząd skarbowy tytułu wykonawczego do innego organu egzekucyjnego, zgodnie z miejscem zamieszkania podatnika ani też wycofania bądź ograniczenia tytułu wykonawczego oraz porównania danych z bazą Centralnego Rejestru Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników. Wójt wyjaśnił, że

<sup>8</sup> Profil zaufany to potwierdzony zestaw danych, które jednoznacznie identyfikują jego posiadacza w usługach podmiotów publicznych w Internecie (źródło: <https://www.zus.pl › profil-zaufany-epuap1>).

powyższe funkcjonalności byłyby przydatne w aplikacji eTW. Dodał również, że w aplikacji eTW mógłby być widoczny wykaz wysłanych tytułów wykonawczych oraz możliwość sprawdzenia, na jakim etapie prowadzone jest postępowanie egzekucyjne.

(akta kontroli str. 44-101, 246)

Z informacji bieżących dostępnych na Portalu Wierzących i Organów Egzekucyjnych<sup>9</sup> wynika, że w okresie od 1 lipca 2021 r. do 9 czerwca 2022 r. dwukrotnie wystąpiły problemy techniczne z Aplikacją eTW, przy czym ze względu na okres ich występowania, nie miały one wpływu na realizację zadań związanych z wystawianiem i wysyłaniem elektronicznych tytułów wykonawczych.

Problem z nadaniem uprawnień dla Administratora został opisany powyżej.

W dniu 10 czerwca 2022 r. w trakcie wystawiania pierwszego elektronicznego tytułu wykonawczego, który został opatrzone podpisem będącym integralną częścią profilu zaufanego, po pojawieniu się komunikatu o treści: *Formularz został wysłany pomyślnie*, sprawdzono status wysyłki dokumentu i wtedy pojawił się komunikat o treści: *Wystąpił błąd podczas przetwarzania wysyłki. Dane podpisu nie są zgodne z zadeklarowaną osobą upoważnioną*. Administrator zgłosił telefonicznie problem pracownikowi IAS w Szczecinie, od którego uzyskał informację, że w Systemie eTW wysyłka formularza tytułu wykonawczego możliwa jest wyłącznie po opatrzeniu dokumentu podpisem kwalifikowanym. Kolejna próba wysyłki dokumentu elektronicznego, tym razem opatrzonego przez Wójta podpisem kwalifikowanym, przebiegła pomyślnie. Udało się wygenerować UPO<sup>10</sup>.

Z informacji zawartych w opracowanym przez Ministerstwo Finansów podręczniku użytkownika: *Aplikacja eTW – Formularz TW-1(5)* wersja 1.15 z 30 maja 2022 r.<sup>11</sup> wynika, że w Systemie eTW wysyłka formularza wymaga opatrzenia dokumentu podpisem elektronicznym, przy czym może to być: podpis kwalifikowany (w formacie XAdES, typ: otoczony), podpis zaufany lub pieczęć elektroniczna. W dniu 13 czerwca 2022 r. Administrator wysłał e-mail do osoby wskazanej do kontaktu w sprawach technicznych<sup>12</sup> o wyjaśnienie i ewentualne rozwiązanie kwestii braku w Systemie eTW możliwości wysłania formularza opatrzonego podpisem zaufanym. Do dnia zakończenia kontroli (tj. 5 sierpnia 2022 r.) nie uzyskano odpowiedzi.

Od 10 czerwca 2022 r. nie wystąpiła żadna awaria Systemu eTW ani jednostki komputerowej wykorzystywanej do jego obsługi. W przypadku awarii lub problemów technicznych ze sprzętem komputerowym, każdy z pracowników miał możliwość zwrócenia się o pomoc do informatyka zatrudnionego w Urzędzie. W Urzędzie nie opracowano procedur zgłaszania napraw i awarii. Przyjęto, że zgłoszenia przekazuje się telefonicznie lub osobiście.

(akta kontroli str. 9-13, 38-46, 97, 432)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>13</sup>, zadania inicjujące postępowanie egzekucyjne zostały przydzielone Referatowi Finansowemu. Do tych zadań należało m.in.: terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych w związku

<sup>9</sup> Na stronie internetowej <http://www.is-szczecin.pl/egzadm>.

<sup>10</sup> Urzędowe Poświadczenie Odbioru.

<sup>11</sup> Dostępnym na stronie internetowej IAS w Szczecinie pod adresem: [http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf\\_stronyinstrukcji/Podrecznik\\_uzytkownika\\_Formularz\\_TW1\(5\)\\_1\\_15.pdf](http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/Podrecznik_uzytkownika_Formularz_TW1(5)_1_15.pdf).

<sup>12</sup> Podanej na stronie internetowej IAS w Szczecinie pod adresem: [http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf\\_stronyinstrukcji/system\\_eTW.php](http://www.is-szczecin.pl/egzadm/inf_stronyinstrukcji/system_eTW.php).

<sup>13</sup> Stanowiącym w okresie od 25 lipca 2019 r. do 30 listopada 2021 r. załącznik nr 1 do zarządzenia nr 45/2019 Wójta Gminy Ruda Maleniecka z 25 lipca 2019 r. oraz w okresie od 1 grudnia 2021 r. do czasu zakończenia kontroli (tj. do 5 sierpnia 2022 r.) – załącznik nr 1 do zarządzenia nr 75/2021 Wójta Gminy Ruda Maleniecka z 15 listopada 2021 r.

z nieuregulowaniem należności z tytułu podatków (rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych) oraz opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 136, 150)

W okresie objętym kontrolą czynności przedegzekucyjne zostały powierzone jednemu z pracowników Referatu Finansowego, zatrudnionemu na stanowisku ds. windykacji należności oraz księgowości podatkowej. Zgodnie z zakresem czynności tej osoby, do jej zadań należało m.in.: terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, wystawianie upomnień po terminie płatności rat i tytułów wykonawczych na dłużników zalegających w zapłacie należności podatkowych oraz opłat za odpady komunalne, podpisywanie w imieniu Wójta upomnień i tytułów wykonawczych w zakresie podatków i opłat za odpady komunalne. Liczba ta była stała i nie uległa zmianie po uruchomieniu Aplikacji eTW.

Wójt wyjaśnił: *W zakresie czynności pani E.C. nie ujęto zadania związanego z obsługą w systemie eTW elektronicznych dokumentów związanych z egzekucją administracyjną przez przeoczenie. Zakres obowiązków zostanie niezwłocznie uzupełniony o odpowiednie zapisy.*

W dniu 12 lipca 2022 r. zakres czynności ww. pracownika został uzupełniony o zapis: *obsługa w systemie eTW elektronicznych dokumentów związanych z egzekucją administracyjną zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

(akta kontroli str. 154-158, 161, 162, 424-427)

Dnia 8 czerwca 2022 r. Administrator, na wniosek Wójta, nadał ww. pracownikowi Referatu Finansowego uprawnienia dostępu do Aplikacji eTW. W tym samym dniu Wójt upoważnił ww. osobę do podpisywania i wysyłania w Systemie elektronicznych tytułów wykonawczych<sup>14</sup>.

Liczba pracowników obsługujących elektroniczne tytuły wykonawcze była wystarczająca do realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 163, 164, 171)

Pracownik obsługujący elektroniczne tytuły wykonawcze uczestniczył w szkoleniu online „Elektroniczne tytuły wykonawcze w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Aplikacja eTW w praktyce” w dniu 23 września 2021 r. Koszt szkolenia wynosił 400 zł.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że w związku z tym, że umknęła nam informacja o szkoleniu w zakresie elektronicznych tytułów wykonawczych, Pani E.C. nie uczestniczyła w takowym szkoleniu przed 1 lipca 2021 r. (...). W sytuacji, gdy dostęp do aplikacji eTW uzyskano dopiero w lutym 2022 r. nie miało to wpływu na sporządzanie i przekazywanie elektronicznych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 165-169, 171)

Funkcjonujący w Urzędzie system zastępstw, wynikający z zakresów czynności, zapewniał ciągłość pracy Referatu Finansowego w obszarze przygotowywania tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 177)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych zasad i procedur dotyczących nadawania uprawnień z poziomu administratora lokalnego dla poziomu niższego, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Wójta – nie ma takiej potrzeby, bowiem zadania związane z wystawianiem elektronicznych tytułów wykonawczych wykonuje tylko jedna osoba. Poza tym – jak dodał – *żaden przepis nie obliuguje nas do posiadania takich procedur.*

(akta kontroli str. 161)

<sup>14</sup> Na podstawie zarządzenia nr 23/2022 Wójta Gminy Ruda Maleniecka z dnia 8 czerwca 2022 r.

W Zasadach rachunkowości i plan kont w zakresie ewidencji podatków i opłat lokalnych dla organu podatkowego Gminy Ruda Maleniecka<sup>15</sup> (dalej: Zasady rachunkowości) określono procedury dotyczące kontroli terminowej realizacji zobowiązań podatkowych (dalej: Procedury). Procedury nie zostały zaktualizowane w związku ze zmianą u.p.e.a. i wprowadzeniem elektronicznych dokumentów związanych z egzekucją administracyjną, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 181, 183)

Wygenerowane elektroniczne tytuły wykonawcze podpisywane były przez Wójta podpisem elektronicznym przy użyciu czytnika i karty kryptograficznej. Osoba upoważniona do podpisywania elektronicznych tytułów wykonawczych nie posiadała kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego.

(akta kontroli str. 45, 185-216)

Urząd nie miał możliwości testowania Systemu eTW, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień Wójta – platforma testowa była przeznaczona jedynie dla integratorów oraz dla jednostki wsparcia technicznego IAS w Szczecinie.

(akta kontroli str. 25, 161)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wniosek o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW został złożony przez Wójta w terminie uniemożliwiającym rozpoczęcie od 1 lipca 2021 r. przekazywania przez System eTW tytułów wykonawczych. Wójt złożył ww. wniosek do IAS w Szczecinie 28 czerwca 2021 r., podczas gdy System eTW został uruchomiony z dniem 1 lipca 2021 r.

Wójt wyjaśnił: *Wniosek o nadanie uprawnień do aplikacji eTW został wysłany tak późno, ponieważ Pan M.K. pozyskał z innej jednostki samorządowej, w której również pełni funkcję administratora eTW, informację o tym, że nastąpi zmiana formularza. (...). Informacja o nowym formularzu na Portalu Wierzący i Organów Egzekucyjnych (...) pojawiła się dopiero 22 czerwca 2021 r. Dodał również, że wniosek został wysłany przez pracownika Urzędu dopiero 28 czerwca 2021 r. ze względu na niepełny wymiar czasu pracy (3/5 etatu) oraz ilość obowiązków jakimi pracownik był w tym czasie obciążony.*

Ponadto do 26 grudnia 2021 r. w Urzędzie nie podejmowano żadnych działań zmierzających do ustalenia przyczyn nieotrzymania potwierdzenia nadania uprawnień do Aplikacji eTW, a w konsekwencji rozwiązania tego problemu.

Wójt wyjaśnił, że *Urząd do 27 grudnia 2021 r. nie otrzymał żadnej informacji, która świadczyłaby o problemach technicznych z dostępem oraz przyznaniem uprawnień do aplikacji. Niemniej jednak czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku wydawał się zbyt długi, dlatego została podjęta decyzja o kontakcie telefonicznym z IAS w Szczecinie w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji. Dopiero wtedy pracownik Urzędu otrzymał informację o problemach z aktywacją konta.*

Uprawnienia umożliwiające dostęp do Systemu eTW zostały nadane dopiero 28 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 5-8, 21, 25)

Wcześniejsze ustalenie przyczyn nieuzyskania uprawnień do Aplikacji eTW pozwoliłoby na szybsze rozwiązanie problemu (np. zgodnie z sugestią IAS w Szczecinie, można było wystąpić z kolejnym wnioskiem o nadanie uprawnień innej osobie). Opóźnienie w złożeniu wniosku o nadanie uprawnień oraz

<sup>15</sup> Wprowadzonych zarządzeniem nr 107/2010 Wójta Gminy Ruda Maleniecka z dnia 31 grudnia 2010 r.

sześciomiesięczna bezczynność Urzędu w powyższym zakresie spowodowały, że Urząd w okresie od 1 lipca 2021 r. do 28 lutego 2022 r. nie był przygotowany do realizacji zadania dotyczącego przekazywania tytułów wykonawczych w Aplikacji eTW.

W związku z uzyskaniem uprawnień do Aplikacji eTW, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

2. Wniosek wierzyciela o nadanie uprawnień do Aplikacji eTW został sporządzony nierzetelnie, ponieważ w poz. 19-21 podano błędną nazwę jednostki, NIP i REGON (Gminy zamiast Urzędu).

Zgodnie z *Instrukcją wypełniania wniosku wierzyciela o nadanie/zmianę/odebranie uprawnień do aplikacji eTW*<sup>16</sup>, w bloku B.1 *Informacje o urzędzie/Jednostce uprawnionej do działania w imieniu wierzyciela* powinno się podać informacje dotyczące podmiotu, któremu należy przekazać wyegzekwowaną należność pieniężną.

Powyższy błąd dostrzeżono dopiero w trakcie kontroli, podczas wysyłania pierwszego elektronicznego tytułu wykonawczego.

Wójt wyjaśnił: *Wniosek wierzyciela o nadanie uprawnień do aplikacji eTW został wypełniony na Gminę Ruda Maleniecka zamiast na Urząd Gminy w Rudzie Malenieckiej. Jednostka składa wnioski do różnych urzędów i instytucji raz jako urząd innym razem jako gmina. Przy składaniu przedmiotowego wniosku wkładł się błąd i pomyłkowo została wpisana Gmina Ruda Maleniecka. W związku z tym również nieprawidłowo wpisano numery NIP i REGON Gminy zamiast Urzędu Gminy.*

Dnia 23 czerwca 2022 r. przesłano wniosek o zmianę danych.

(akta kontroli str. 5-7, 121-123, 161)

3. Do 8 czerwca 2022 r. Wójt nie nadał pracownikowi Referatu Finansowego, przygotowującemu dokumenty niezbędne do wszczęcia postępowań egzekucyjnych uprawnień do Aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 22, 60, 163, 164)

Zastępca Wójta wyjaśnił: *Uprawnienia użytkownika do aplikacji eTW zostały nadane 8 czerwca 2022 r., ponieważ wystawienie tytułu wykonawczego za zaległości z tytułu niezapłacenia pierwszej raty podatku lub pierwszej raty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi możliwe było, przy zastosowaniu zasad określonych w polityce rachunkowości, dopiero w czerwcu 2022 r. W związku z tym nie było potrzeby nadania pracownikowi uprawnień wcześniej niż w czerwcu 2022 r. Wystawione w miesiącu czerwcu 2022 r. tytuły wykonawcze miały również uwzględniać zaległości za 2021 r., jeżeli takowe by istniały.*

(akta kontroli str. 171)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zapewnienie pracownikowi wystawiającemu tytuły wykonawcze dostępu do Aplikacji eTW niezwłocznie po uzyskaniu uprawnień przez Administratora (np. 1 marca 2022 r.) umożliwiłoby wcześniejsze wysłanie elektronicznych tytułów wykonawczych dotyczących zaległości w podatkach i opłatach lokalnych za 2021 r. i lata poprzednie. Należy dodać, że w 2021 r. nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego. Opóźnienie w nadaniu uprawnień do Aplikacji eTW pracownikowi wydłużyło do ponad 11 miesięcy okres, w którym nie realizowano zadań związanych

<sup>16</sup> Dostępna na stronie internetowej IAS w Szczecinie pod adresem: [http://www.is-szczecin.pl/eqzadm/inf\\_stronyinstrukcji/Instrukcja-uprawnienia\\_Aplikacji\\_eTW.pdf](http://www.is-szczecin.pl/eqzadm/inf_stronyinstrukcji/Instrukcja-uprawnienia_Aplikacji_eTW.pdf).

z przygotowywaniem i przekazywaniem do urzędu skarbowego elektronicznych tytułów wykonawczych.

W związku z zapewnieniem ww. pracownikowi dostępu do Aplikacji eTW, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

4. Procedury nie zostały zaktualizowane w związku ze zmianą u.p.e.a. i wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych. Zgodnie z § 36 ust. 6 Zasad rachunkowości, *wystawione tytuły wykonawcze wraz z dołączonymi potwierdzeniami odbioru upomnienia wpisuje się do ewidencji tytułów wykonawczych i przesyła do właściwego urzędu skarbowego, który potwierdza odbiór.*

W przytoczonym wyżej fragmencie Procedur nie uwzględniono zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw oraz zasad sporządzania i przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego określonych w § 3 i § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego<sup>17</sup>. Stosownie do tych przepisów rozporządzenia, wniosek egzekucyjny, tytuł wykonawczy oraz informacja są sporządzane w formacie XML w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wniosek egzekucyjny, tytuł wykonawczy oraz informacja sporządzone w postaci elektronicznej są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego za pośrednictwem systemu lub, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest to możliwe, na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 181-184)

Procedury nie zostały zaktualizowane, ponieważ – jak wyjaśnił Wójt – *uważaliśmy, że obowiązują przepisy wyższego szczebla i że nie ma konieczności powielania zapisu w polityce rachunkowości. W związku z kontrolą zobowiązujemy się do niezwłocznej zmiany polityki rachunkowości w w/w zakresie.*

(akta kontroli str. 161)

Zdaniem NIK, celem funkcjonowania procedur wewnętrznych jest regulacja i ujednolicenie zasad postępowania i wykonywania czynności służbowych w jednostce. Pozostawienie w Procedurach nieaktualnych informacji o przekazywaniu tytułów wykonawczych w wersji papierowej może być przyczyną nieprawidłowego i niejednolitego sposobu realizacji zadań przez pracowników Referatu Finansowego.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja pracy Urzędu umożliwiała przygotowywanie, podpisywanie i wysyłanie elektronicznych tytułów wykonawczych. W Urzędzie zapewniono dostęp do systemu teleinformatycznego pozwalającego na przekazywanie elektronicznych dokumentów do organu egzekucyjnego oraz wystarczającą liczbę urządzeń wraz z niezbędnym oprogramowaniem. Czynności związane z przygotowywaniem dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowań egzekucyjnych i obsługą systemu teleinformatycznego realizował pracownik, któremu Urząd zapewnił odpowiednie przeszkolenie. Urząd, nie podejmując od 1 lipca 2021 r. do 27 grudnia 2021 r. żadnych działań zmierzających do ustalenia przyczyn nieuzyskania uprawnień do Aplikacji eTW i rozwiązania tego problemu, pozbawił się w tym okresie możliwości przekazywania elektronicznych tytułów wykonawczych. Ponadto, nienadanie przez Wójta do 8 czerwca 2022 r. uprawnień do Aplikacji eTW ww. osobie spowodowało,

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1310.

że przez prawie rok nie realizowano zadań związanych z przygotowywaniem i przekazywaniem do urzędu skarbowego elektronicznych tytułów wykonawczych. Procedury obowiązujące w Urzędzie dotyczące windykacji należności nie zostały zaktualizowane po zmianie u.p.e.a. i nie uwzględniały zasad sporządzania i przekazywania do organu egzekucyjnego elektronicznych tytułów wykonawczych, wniosków egzekucyjnych i informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a.

## OBSZAR

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

### Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. Urząd przekazał do wszystkich organów egzekucyjnych łącznie 61 tytułów wykonawczych, w tym w: 2019 r. – 30, 2020 r. – 25, od 10 do 30 czerwca 2022 r. – sześć. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 9 czerwca 2022 r. Urząd nie przekazał organom egzekucyjnym żadnego tytułu. Wszystkie tytuły wykonawcze do 31 grudnia 2020 r. (55 szt.) przekazane zostały w wersji papierowej. W okresie od 10 do 30 czerwca 2022 r. sześć tytułów wykonawczych zostało przesłanych za pośrednictwem Systemu eTW w wersji elektronicznej. Tytuły elektroniczne dotyczyły zaległości w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 162, 185-240, 320, 321)

Wójt wyjaśnił, że od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. nie wystawiano papierowych tytułów wykonawczych w związku ze wzmożoną ilością pracy związanej z zamknięciem roku podatkowego w podatkach i opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz z przygotowywaniem materiałów do sprawozdania finansowego za poprzedni rok. Dodał również, że w związku z panującą w tym okresie sytuacją epidemiologiczną Urząd od dnia 22 marca 2021 r. został zamknięty dla interesantów, co spowodowało, że szereg osób, które regulują swoje należności w kasie Urzędu zostało pozbawione tej możliwości. Ponadto w Urzędzie miały miejsca zbiorowe zachorowania, w tym choroba dotknęła osobę zajmującą się windykacją należności, która przebywała na zwolnieniu lekarskim przez okres czterech tygodni. (...) Wiele osób informowało nas, że nie potrafi obsługiwać elektronicznych kont bankowych i informowało Urząd telefonicznie, że wpłaty będą dokonywane po zmianie sytuacji epidemiologicznej. Wystawianie tytułów wykonawczych w tej sytuacji mogłoby stanowić nadużycie prawa. Z końcem kwietnia 2021 r. możliwe było dokonywanie wpłat w kasie Urzędu. Do zweryfikowania stanu kont podatników, wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych pozostał jedynie miesiąc maj i czerwiec 2021 r. Był to zbyt krótki okres czasu do przeprowadzenia postępowań windykacyjnych i wystawienia tytułów wykonawczych w formie papierowej, a od 1 lipca 2021 r., zgodnie z u.p.e.a., tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 436, 437)

Wszystkie tytuły przekazane do 30 czerwca 2022 r. do organu egzekucyjnego przy użyciu Aplikacji eTW sporządzono na formularzu TW-1(5), zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>18</sup>. Dokumenty zawierały elementy wymienione w art. 27 § 1 u.p.e.a. w zakresie wymaganym okolicznościami poszczególnych spraw, przy czym w jednym z sześciu elektronicznych tytułów wykonawczych bezpodstawnie wpisano odsetki w kwocie 13,5 zł.

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 176, ze zm.

Wójt wyjaśnił: *Pomyłkowo (...) podczas wprowadzania tytułu wykonawczego do systemu eTW w miejsce wysokości odsetek wpisano wysokość stopy procentowej.*

Wszystkie elektroniczne tytuły wykonawcze zostały podpisane przez Wójta kwalifikowalnym podpisem elektronicznym. Doręczenie tytułów wykonawczych oraz ich zgodność z wymaganą strukturą logiczną potwierdzały urzędowe poświadczenia odbioru wystawione automatycznie przez system teleinformatyczny Ministerstwa Finansów. Do żadnego z tytułów wykonawczych Urząd nie załączył i nie przekazał organom egzekucyjnym (bez względu na ich formę i sposób przekazania) informacji, o której mowa w art. 26 § 1e u.p.e.a. Nie przesłał również wniosku wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej na podstawie art. 26 § 1 u.p.e.a.

Wójt wyjaśnił: *W wystawionych elektronicznych tytułach wykonawczych nie wysłano wniosku o wszczęcie egzekucji, ponieważ według naszej interpretacji przepisów prawnych tytuł wykonawczy jest jednocześnie wnioskiem o wszczęcie egzekucji. Wierzyciel nie posiada informacji o majątku zobowiązanych ani też o rachunkach bankowych. Nie wzywaliśmy zobowiązanych do złożenia oświadczenia o majątku i źródłach dochodu, gdyż takie informacje były pozyskiwane przez organ egzekucyjny.*

(akta kontroli str. 185-216, 241, 242, 244, 461, 462)

W przypadku elektronicznych tytułów wykonawczych Urząd nie przekazywał do organu egzekucyjnego zawiadomień, o których mowa w art. 32aa u.p.e.a., z uwagi na niewystępowanie określonych w tym przepisie okoliczności.

(akta kontroli str. 244)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Przekazane w okresie objętym kontrolą przez pracowników Urzędu, za pośrednictwem Systemu eTW, elektroniczne tytuły wykonawcze były kompletne, prawidłowe oraz podpisane elektronicznie przez upoważnione osoby.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

Średnia liczba dni, jaka upłynęła od doręczenia dłużnikowi upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego wyniosła: dla tytułów papierowych – 290, dla tytułów elektronicznych – 296, a od doręczenia upomnienia dłużnikowi do wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego odpowiednio: 294 i 296<sup>19</sup>. Elektroniczne tytuły wykonawcze wpływały do organu egzekucyjnego w dniu ich wysyłki. Średnia liczba dni od daty wystawienia tytułu wykonawczego w wersji papierowej do daty jego wpływu do organu egzekucyjnego wynosiła cztery dni. Średnia liczba dni od daty wystawienia papierowego tytułu wykonawczego do wyegzekwowania należności wynosiła 134 dni, a licząc od daty wpływu tego tytułu do organu egzekucyjnego – 130 dni<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 247-253, 320, 321)

<sup>19</sup> Wyniki ustalone na podstawie badania dokumentacji dotyczącej sześciu (100%) elektronicznych tytułów wykonawczych wystawionych i przekazanych do organu egzekucyjnego po 1 lipca 2021 r. oraz próby 50 papierowych tytułów wykonawczych wystawionych i przekazanych do organu egzekucyjnego w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. (nie uwzględniono pięciu ponownie wystawionych tytułów wykonawczych w związku z wycofaniem poprzednich z lat 2014-2019).

<sup>20</sup> Brak danych w tym zakresie dla elektronicznych tytułów wykonawczych z uwagi na późne uzyskanie dostępu do Systemu eTW.

Analiza 26 postępowań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że w 2019 r. i 2020 r. papierowe tytuły wykonawcze były wystawiane w grudniu danego roku. Tytuły wykonawcze obejmowały należność pieniężną z jednego upomnienia lub sumę należności pieniężnych z kilku upomnień (z dwóch do pięciu). Łącznie wysłano 67 upomnień. W przypadku 46 upomnień, termin od wymaganego terminu płatności, którym był siódmy dzień od dnia doręczenia upomnienia, do wysłania tytułu wykonawczego wynosił od 98 do 579 dni.

(akta kontroli str. 247-249)

Analiza 24 postępowań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległego podatku od nieruchomości, leśnego lub rolnego<sup>21</sup> wykazała, że:

- tytuły wykonawcze obejmowały należność pieniężną z jednego upomnienia lub sumę należności pieniężnych z kilku upomnień (z dwóch do sześciu). Łącznie wysłano 67 upomnień;
- w przypadku 55 upomnień, termin od wymaganego terminu płatności do wysłania tytułu wykonawczego wynosił od 91 do 1478 dni;
- w siedmiu tytułach wykonawczych<sup>22</sup> uwzględniono należności, na które nie wystawiono upomnień;
- do dwóch dłużników<sup>23</sup> wysłano ponowne upomnienia na należności, które były objęte wcześniej wysłanymi upomnieniami.

(akta kontroli str. 250-319)

Analiza sześciu postępowań z 2022 r. zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że elektroniczne tytuły wykonawcze obejmowały należność pieniężną z jednego lub dwóch upomnień. Łącznie wysłano 11 upomnień. W przypadku dziewięciu upomnień, termin od wymaganego terminu płatności do wysłania tytułu wykonawczego wynosił od 216 do 541 dni. W tych przypadkach liczba dni po upływie 90 dni (termin przewidziany w uregulowaniach wewnętrznych) od wymaganego terminu płatności wynosiła od 119 do 444 dni.

(akta kontroli str. 320, 321)

W okresie objętym kontrolą czynności przygotowawcze związane z egzekucją należności – bez względu na liczbę spraw oraz sposób sporządzania i przekazywania tytułów wykonawczych – realizowała jedna osoba.

(akta kontroli str. 162)

Szacunkowe koszty ponoszone przez Urząd w związku z przygotowaniem i wysłaniem tytułów wykonawczych w wersji papierowej wyniosły: 1002,30 zł w 2019 r. i 962 zł w 2020 r., w wersji elektronicznej za pomocą Systemu eTW – 309,72 zł w 2022 r. (do 30 czerwca). W przeliczeniu na jeden tytuł wykonawczy było to odpowiednio: 33,41 zł, 38,48 zł i 51,62 zł<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Nie uwzględniono pięciu postępowań, w których wycofano tytuły wykonawcze wystawione w latach 2014-2019 i wystawiono nowe w 2019 r..

<sup>22</sup> Numer: 5.2019, 6.2019, 9.2019, 2.2020, 3.2020, 6.2020 i 12.2020.

<sup>23</sup> Dotyczy tytułów wykonawczych nr 8.2019 i 13.2020.

<sup>24</sup> Według pracownika merytorycznego, w latach 2019-2020 sporządzenie jednego tytułu wykonawczego zajmowało godzinę, a w 2022 r. ok. 80 min. Wydłużenie tego czasu wynikało z tego, że najpierw dane wprowadzane były do programu *Districtus* - *Opłaty za usuwanie odpadów* lub *Podatki gminne*, a następnie drukowano tytuł wykonawczy i dane z wydruku były wprowadzane do formularza w Aplikacji eTW. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 9 czerwca 2022 r. Urząd nie przekazał organom egzekucyjnym żadnego tytułu.

(akta kontroli str. 438)

W opinii Wójta zmiany w u.p.e.a. związane z przekazywaniem drogą elektroniczną tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych nie wpłynęły na uproszczenie i usprawnienie procesu przygotowywania tych dokumentów.

Według Wójta, słabe strony rozwiązań w zakresie przygotowywania tytułów wykonawczych to: *brak możliwości podpisu dokumentów profilem zaufanym (jedynie kwalifikowanym podpisem elektronicznym), brak możliwości podglądu na jakim etapie znajduje się postępowanie egzekucyjne i podglądu przesłanego tytułu wykonawczego. Wystawione tytuły wykonawcze muszą być utworzone w posiadanym programie, a następnie wprowadzone ręcznie do aplikacji eTW, co może powodować błędy. Ponadto aplikacja nie posiada rejestru przesłanych dokumentów. Zdaniem Wójta, zaletą zmian związanych z wprowadzeniem elektronicznych tytułów wykonawczych jest skrócenie czasu dostarczania dokumentów oraz generowanie oszczędności dla budżetu gminy, związane z ograniczeniem kosztów w związku niewysyłaniem tytułów w wersji papierowej.*

W ocenie Wójta, *możliwość usprawnienia podpisywania wystawionych tytułów wykonawczych profilem zaufanym przyczyniłaby się do uproszczenia i usprawnienia postępowania egzekucyjnego.*

Wójt nie przedstawił zmian w rozwiązaniach prawnych, które mogłyby bardziej uprościć i usprawnić postępowanie egzekucyjne. Nie wskazał również przykładów dobrej praktyki, wartych upowszechnienia.

(akta kontroli str. 445)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2020 papierowe tytuły wykonawcze i w 2022 r. elektroniczne tytuły wykonawcze były wysyłane do organu egzekucyjnego po upływie 90 dni od wymaganego terminu płatności, co było niezgodne z Procedurami określonymi w *Zasadach rachunkowości*.

Analiza 26 postępowań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że w przypadku 46 z 67 upomnień, termin od wymaganego terminu płatności do wysłania papierowego tytułu wykonawczego wynosił od 98 do 579 dni. W tych przypadkach liczba dni po upływie 90 dni od wymaganego terminu płatności wynosiła od 8 do 489 dni.

Analiza 24 postępowań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległego podatku od nieruchomości, leśnego lub rolnego wykazała, że: w przypadku 55 z 67 upomnień, termin od wymaganego terminu płatności do wysłania papierowego tytułu wykonawczego wynosił od 91 do 1478 dni. W tych przypadkach liczba dni po upływie 90 dni od wymaganego terminu płatności wynosiła od 1 do 1388 dni.

Analiza sześciu postępowań z 2022 r. zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do uregulowania zaległej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała, że: w przypadku dziewięciu z 11 upomnień, termin od wymaganego terminu płatności do wysłania elektronicznego tytułu wykonawczego wynosił od 216 do 541 dni. W tych przypadkach liczba dni po upływie 90 dni od wymaganego terminu płatności wynosiła od 119 do 444 dni.

(akta kontroli str. 247-253, 320, 321)

Zgodnie z Procedurami określonymi w *Zasadach rachunkowości* (§ 36 ust. 5), jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały zapłacone, pracownik księgowości

*podatkowej sporządza na kwoty zaległe tytuły wykonawcze nie później niż w terminie 90 dni od wymagalnego terminu płatności.*

Z wyjaśnień Wójta wynika, że powyższe zasady miały również zastosowanie do zaległości z tytułu opłat lokalnych.

(akta kontroli str. 181-184, 244)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że wpływ na terminowość wystawiania tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi miała znajomość środowiska osób posiadających zaległości. Większość zobowiązanych to – jak wyjaśnił Wójt – osoby o niskim statusie społecznym, znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej i materialnej, bezrobotni, korzystający z pomocy społecznej. W miarę swoich możliwości i posiadanych środków regulują należności z opóźnieniem. Stymulowane pod wpływem upomnień wpłacają niewielkie kwoty. Ponadto część osób deklarowała, iż uiszczy opłatę w późniejszym terminie lub pod koniec roku. Z uwagi, że w niektórych przypadkach były to drobne kwoty zaległości nieprzekraczające kwoty 100 zł nie wystawiono tytułów wykonawczych w trakcie roku tylko z końcem danego roku. Z uwagi na fakt, że osoby posiadające zaległości nie posiadają źródeł dochodu podlegających egzekucji tytuły wykonawcze nie spowodowałyby, że zostaną one wyegzekwowane.

Wójt wyjaśnił również, że tytuły wykonawcze obejmujące należności z tytułu podatku lokalnego były wysyłane do organu egzekucyjnego po upływie 90 dni ze względu na długotrwałe toczące się postępowanie egzekucyjne przed organami egzekucyjnymi, a w konsekwencji sukcesywne i systematyczne umarzanie tych postępowań z uwagi na bezskuteczność egzekucji, gdyż zobowiązani to osoby bezrobotne, bez stałych źródeł dochodu, nieposiadające składników majątku, z którego można by przeprowadzić skuteczną egzekucję; zaległości poszczególnych lat stanowiły nieznaczne kwoty; zobowiązani deklarowali, że uregulują należności w późniejszym terminie. Z wyjaśnień Wójta wynika, że w jednym przypadku wpływ na opóźnienie w wystawieniu tytułu wykonawczego miało toczące się postępowanie w sprawie umorzenia zaległości podatkowej. W kolejnym przypadku – jak podał Wójt – wystawienie tytułu wykonawczego oddalono w czasie z uwagi, iż zobowiązana posiada również zadłużenia wobec innych wierzycieli. Ponadto zobowiązanej na wniosek komornika dokonywano zajęcia wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji sołtysa. Wystawione tytuły wykonawcze nie spowodowałyby, że zaległości zostaną skutecznie wyegzekwowane.

Wójt dodał również, że zaistniała w 2020 r. sytuacja epidemiologiczna miała wpływ na przedłużenie procesu dochodzenia należności, wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Zarządzeniem Nr 19/2020 Wójta Gminy z dnia 23 marca 2020 r. Urząd został zamknięty dla petentów co spowodowało, że nie mieli oni możliwości uregulowania należności w kasie Urzędu. Wykonywanie wszystkich zadań publicznych przywrócono dopiero po upływie dwóch miesięcy, tj. 25 maja 2020 r.

Wójt wyjaśnił, że tytuły wykonawcze w wersji elektronicznej nie były wystawiane terminowo z uwagi na brak dostępu do Systemu eTW oraz braku możliwości przeprowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego z uwagi na trudną sytuację finansową i materialną zobowiązanych nieposiadających stałych źródeł dochodu.

(akta kontroli str. 322-360, 435, 436, 446)

2. W siedmiu tytułach wykonawczych wystawionych z upoważnienia Wójta przez księgowego ds. windykacji i należności oraz księgowości podatkowej, na łączną

kwotę 2161 zł<sup>25</sup> uwzględniono należności, na które nie wystawiono upomnień w łącznej wysokości 518,40 zł.

(akta kontroli str. 260-295)

Zgodnie z art. 27 § 1 pkt 12 u.p.e.a., tytuł wykonawczy zawiera datę doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podstawę prawną braku tego obowiązku.

Do podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz należności pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>26</sup>, stosuje się egzekucję administracyjną, jeżeli wierzyciel przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przesłał zobowiązanemu upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a.

Z powyższego wynika, że w tytule wykonawczym należy wykazać tylko należności, do uregulowania których zobowiązany został wezwany na podstawie 15 § 1 u.p.e.a.

Na podstawie art. 33 § 1 i § 2 pkt 4 u.p.e.a., zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej jest m.in. brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest wymagane.

Wójt wyjaśnił, że przez nieuwagę uwzględniono należności, na które nie wystawiono upomnień.

(akta kontroli str. 436)

3. Do dwóch dłużników<sup>27</sup> z upoważnienia Wójta zostały wysłane przez księgowego ds. windykacji i należności oraz księgowości podatkowej ponowne upomnienia na należności, objęte już wcześniej wysłanymi upomnieniami. Jednemu ze zobowiązanych wysłano: 29 maja 2018 r. upomnienie<sup>28</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 84 zł (I i II rata za 2018 r.), 10 kwietnia 2019 r. upomnienie<sup>29</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 85 zł (I rata za 2019 r.), 12 czerwca 2020 r. upomnienie<sup>30</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 87 zł (I rata za 2020 r.), 13 października 2020 r. upomnienie<sup>31</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 32 zł (III i IV rata za 2018 r.). Ponowne upomnienie<sup>32</sup> obejmujące ww. zaległości wysłano 13 października 2020 r. Drugiemu z zobowiązanych, któremu tytuł wykonawczy wystawiono 20 grudnia 2019 r., wysłano: 1 grudnia 2016 r. upomnienie<sup>33</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 27 zł (I rata za 2016 r.), 12 kwietnia 2017 r. upomnienie<sup>34</sup> obejmujące zaległość podatkową w kwocie 27 zł (I rata za 2017 r.). Ponowne upomnienie<sup>35</sup> obejmujące ww. zaległości wysłano 14 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 300-319)

<sup>25</sup> Suma należności głównych wyszczególnionych w tytułach wykonawczych o numerach: 5.2019, 6.2019, 9.2019, 2.2020, 3.2020, 6.2020 i 12.2020.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.

<sup>27</sup> Dotyczy tytułów wykonawczych nr 8.2019 z 20 grudnia 2019 r. i 13.2020 z 30 grudnia 2020 r.

<sup>28</sup> Nr 123 z 28 maja 2018 r.

<sup>29</sup> Nr 88 z 10 kwietnia 2019 r.

<sup>30</sup> Nr 235 z 10 czerwca 2020 r.

<sup>31</sup> Nr 486 z 13 października 2020 r.

<sup>32</sup> Nr 487 z 13 października 2020 r.

<sup>33</sup> Nr 204 z 1 grudnia 2016 r.

<sup>34</sup> Nr 194 z 11 kwietnia 2017 r.

<sup>35</sup> Nr 349 z 14 listopada 2017 r.

Art. 15 § 1 u.p.e.a. jednoznacznie stanowi o pisemnym upomnieniu zawierającym wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, nie zaś o upomnieniach, poprzedzających egzekucyjną realizację danej należności. Jeżeli w danym przedmiocie uprawniającym do egzekucji administracyjnej w stosunku do określonego, niezmienianego następnie podmiotu, na podstawie ww. przepisu, przesłane i doręczone zostanie upomnienie, brak jest podstaw do występowania przez wierzyciela z kolejnymi upomnieniami, także w przypadkach ponownego wszczynania postępowania egzekucyjnego w tym samym obszarze<sup>36</sup>.

Wójt wyjaśnił, że ponowne upomnienia wysłano pomyłkowo.

(akta kontroli str. 436)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Tytuły wykonawcze wystawiano ze znaczną zwłoką, niezgodnie z Procedurami. W siedmiu tytułach wykonawczych uwzględniono należności, na które nie wystawiono upomnień. Do dwóch dłużników wysłano ponowne upomnienia na należności, objęte już wcześniej wysłanymi upomnieniami. Wprowadzenie Systemu eTW skróciło jedynie czas jaki upływał od wystawienia tytułu wykonawczego do chwili dostarczenia go do organu egzekucyjnego. Wdrożenie elektronicznych tytułów wykonawczych nie miało natomiast żadnego wpływu na sprawność prowadzenia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

## IV. Uwagi i wnioski

#### Wniosek

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

1. Zaktualizowanie Procedur poprzez ujęcie w nich wytycznych dotyczących przygotowania i przekazywania do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych w postaci elektronicznej.
2. Podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki, zgodnie z Procedurami.
3. Obejmowanie tytułem wykonawczym należności pieniężnych, na które uprzednio wystawiono upomnienie.
4. Podjęcie działań zapobiegających wysyłaniu ponownych upomnień dotyczących należności, do uregulowania których zobowiązany został już wezwany.

#### Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

<sup>36</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lipca 2009 r., II FSK 618/08.

## 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 Kielcach. 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kielce, 22 września 2022 r.

Kontroler

Agnieszka Olejarz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

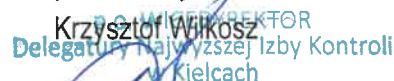
  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach

p.o. Wicedyrektor

Krzysztof Wilkosz

  
.....  
podpis

Krzysztof Wilkosz