NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.22.1.2025

Pani
Anna Parkitny
Naczelnik
Drugiego Urzędu Skarbowego
w Katowicach
ul. Ignacego Paderewskiego 32b
40-282 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/012 – Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
tel. 48327844200, lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach[1], ul. Ignacego Paderewskiego 32b, 40-282 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Parkitny, Naczelnik Urzędu[2], od 11 lutego 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Aleksandra Szyszka-Zielińska, Naczelnik Urzędu, od 24 marca 2018 r. do 26 stycznia 2023 r., Małgorzata Majchrzak, Naczelnik Urzędu, od 27 stycznia 2023 r. do 29 lutego 2024 r., Grzegorz Jańta, Naczelnik Urzędu, od 1 marca 2024 r. do 10 lutego 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania wierzyciela w zakresie dochodzenia zapłaty zobowiązań podatkowych. 2. Prawidłowość i skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych. 3. Prawidłowość odpisywania zaległości podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/155/2025 z 12 sierpnia 2025 r. 2. Joanna Adamczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/161/2025 z 27 sierpnia 2025 r. 3. Krzysztof Sokół, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/175/2025 z 30 września 2025 r. (akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej: Urząd.
[2] Dalej: NUS.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania wierzyciela w zakresie dochodzenia należności podatkowych i ich odpisywania z ksiąg rachunkowych w razie przedawnienia. Prowadzono monitoring terminowości zapłaty oraz wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, w oparciu o przeprowadzoną analizę zaległości zobowiązanego poszukiwano jego majątku i źródeł dochodów, przy pomocy dostępnych baz danych. Podejmowano także przewidziane prawem działania w zakresie dochodzenia należności (m.in. takie jak przeniesienie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe na osobę trzecią, czy występowanie ze skargą pauliańską). Monitorowano również bieg terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz dokonywano przeglądu ustanowionych zabezpieczeń hipotecznych i zastawów skarbowych.

W Urzędzie w zasadniczej części badanych spraw prawidłowo i skutecznie realizowano zadania organu egzekucyjnego w zakresie egzekwowania należności podatkowych. Po wpływie tytułów wykonawczych przystępowano do prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Gromadzono informacje o zobowiązanych oraz ich majątku i stosowano odpowiednie środki przewidziane w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[5] (m.in. zajęcie rachunku bankowego, wierzytelności, nieruchomości i ruchomości), wykorzystując dostępne narzędzia informatyczne wspomagające ten proces. Zasadnie umarzano postępowania egzekucyjne, z uwagi na bezskuteczność egzekucji. W 40,0% zbadanych postępowań wystąpiły jednak przypadki przerw przekraczających 180 dni pomiędzy kolejnymi czynnościami zmierzającymi do zastosowania środka egzekucyjnego, co nie spełniało wymogu określonego w wewnętrznej procedurze obowiązującej w urzędach skarbowych województwa śląskiego.

Ponadto w 13,7% objętych badaniem zaległości obowiązek organu egzekucyjnego, określony w art. 55a § 1 u.p.e.a., nie został wykonany bezzwłocznie, bowiem wnioski o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego[6] informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, zostały złożone po upływie od 118 do 1890 dni od zaistnienia przesłanki określonej w ww. przepisie. Z kolei w 85,8% objętych badaniem zaległości obowiązek ten w ogóle nie został zrealizowany, a w przypadku jednej zaległości wniosek złożono przed zaistnieniem tej przesłanki.

Za lata 2023-2024 Urząd osiągnął zasadnicze cele wynikające z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej[7] w obszarze dotyczącym realizacji należności i egzekwowania zaległości podatkowych, przy czym dochody w 2023 r. zrealizowano na poziomie nieznacznie niższym od zakładanego (w 93,7%).

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dz.U. z 2025 r. poz. 132, ze zm. Dalej: u.p.e.a.
[6] Dalej: KRS.
[7] Dalej: KAS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[8] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wierzyciela w zakresie dochodzenia zapłaty zobowiązań podatkowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie zaległości podatkowe na koniec roku / półrocza wynosiły: 695 562,2 tys. zł w 2022 r., 682 517,1 tys. zł w 2023 r., 650 623,2 tys. zł w 2024 r. (686 210,9 tys. zł w I półroczu 2024 r.) i 655 410,3 tys. zł w I półroczu 2025 r. Na koniec 2024 r. obniżyły się o 6,5% i 4,7% porównaniu do stanu na koniec odpowiednio 2022 r. i 2023 r., a na koniec I półrocza 2025 r. – o 4,5% w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2024 r. Obniżyły się również zaległości w poszczególnych podatkach, w wyjątkiem zaległości w podatkach dochodowych na koniec I półrocza 2025 r. (w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2024 r.). I tak:

- zaległości z tytułu podatku od towarów i usług[9] na koniec 2024 r. wyniosły 610 155,0 tys. zł (93,7% zaległości podatkowych ogółem) i były niższe o 6,4 % i 4,9% w porównaniu do stanu na koniec odpowiednio 2022 r. (651 803,7 tys. zł) i 2023 r. (641 398,7 tys. zł). Na koniec I półrocza 2025 r. wyniosły 608 023,4 tys. zł (92,7 % zaległości podatkowych ogółem) i były niższe o 5,1% w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2024 r. (640 556,1 tys. zł);
- zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych[10] na koniec 2024 r. wyniosły 23 192,9 tys. zł (3,6% zaległości podatkowych ogółem) i były niższe o 8,9 % i 0,5 % w porównaniu do stanu na koniec odpowiednio 2022 r. (25 484,1 tys. zł) i 2023 r. (23 304,2 tys. zł). Na koniec I półrocza 2025 r. wyniosły 29 100,8 tys. zł (4,4% zaległości podatkowych ogółem) i były wyższe o 5,8% w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2024 r. (27 499,8 tys. zł);
- zaległości z tytułu podatku od osób prawnych[11], na koniec 2024 r. wyniosły 16 410,7 tys. zł (2,5% zaległości podatkowych ogółem) i były niższe o 10,2% i 7,9% w porównaniu do stanu na koniec odpowiednio 2022 r. (18 274,3 tys. zł) i 2023 r. (17 814,2 tys. zł). Na koniec I półrocza 2025 r. wyniosły 17 421,4 tys. zł (2,6% zaległości podatkowych ogółem) i były wyższe o 2,9 % w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2024 r. (16 927,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 30)

Zastępca NUS wyjaśniła, że wzrost zaległości podatkowych w podatkach CIT i PIT na koniec I półrocza 2025 r. (w stosunku do stanu na koniec I półrocza 2024 r.), był efektem wystąpienia następujących czynników:

- pogorszenia płynności finansowej niektórych podatników, co doprowadziło do opóźnień płatniczych;
- wzrostu liczby postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, skutkujących brakiem możliwości podjęcia działań egzekucyjnych;

---

[8] 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.

[9] Dalej: podatek VAT.

[10] Dalej: podatek PIT.

[11] Dalej: podatek CIT.

– zakłóceń w funkcjonowaniu Powszechnej Usługi Hybrydowej (PUH) w I półroczu 2025 r., wydłużających czas doręczenia upomnień, a tym samym – wystawienia tytułów wykonawczych i wyegzekwowania zaległości.

(akta kontroli str. 1187-1189)

Nie wstąpił przypadek przypisania zaległości podatkowej, skutkujący wzrostem kwoty zaległości podatkowych ogółem na koniec danego roku / półrocza objętego kontrolą[12] o co najmniej 10,0%.

(akta kontroli str. 30, 254)

Zaległości podatników wykreślonych z rejestru VAT lub podatników nieujętych w tym rejestrze (pomimo zgłoszenia rejestracyjnego), posiadających zaległości podatkowe w kwocie co najmniej 300,0 tys. zł na koniec roku/półrocza wyniosły: 615 148,8 tys. zł w 2022 r., 612 066,4 tys. zł w 2023 r., 581 410,4 tys. zł w 2024 r., (608 382,1 tys. zł w I półroczu) oraz 576 375,4 tys. zł w I półroczu 2025 r. i stanowiły odpowiednio: 88,4%, 89,7%, 89,4% (88,7%) i 87,9% zaległości podatkowych ogółem. Spośród 136 podmiotów wykreślonych z rejestru VAT lub podatników nieujętych w tym rejestrze (pomimo złożenia zgłoszenia rejestracyjnego), posiadających na 30 czerwca 2025 r. zaległości podatkowe w kwocie 576 375,4 tys. zł, na rzecz 12 podmiotów dokonano w latach 2012-2023 zwrotów w łącznej kwocie 43 059,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 30, 161-173)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały sformalizowane procedury kontroli terminowości zapłaty należności podatkowych.

Zastępca NUS wyjaśniła, że monitoring terminowości zapłaty należnego podatku odbywał się na podstawie raportów z systemu Poltax2b Plus, sporządzanych dwa-trzy razy w tygodniu. Były to raporty: *WB.R.4.15.A.1 Przypisy i odpisy zaksięgowane* (wykaz podatników, którzy złożyli deklaracje / zeznania podatkowe, korekty deklaracji / zeznań podatkowych lub wydano dla nich decyzje podatkowe, a którzy nie uregulowali zobowiązań wynikających z tych dokumentów) oraz *WB.R.4.51 Wykaz zaległości z doręczonych upomnień nie objętych tytułem wykonawczym*. Analiza tych raportów w oparciu o zapisy księgowe na kartach kontowych służyła weryfikacji zasadności wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego. Zastępca NUS wyjaśniła, że zaległości podatkowe monitorowane były również poprzez analizę mierników[13] w oparciu o raporty sporządzane w WHTAX.

(akta kontroli str. 36, 38, 257-263)

Zastępca NUS wyjaśniła, że nie wystąpił przypadek niewystawienia tytułu wykonawczego dla zaległości powyżej 16 zł z lat ubiegłych. Dział Spraw Wierzycielskich, w odniesieniu do zaległości z lat ubiegłych, w celu niedopuszczenia do ich przedawnienia, w okresie na trzy miesiące przed terminem przedawnienia sporządzał karty informacyjne do przedawnień. Były one następnie przekazywane były do Działu Egzekucji Administracyjnej, w celu ustalenia ewentualnego majątku dłużnika i zastosowania środka egzekucyjnego skutkującego przerwaniem biegu terminu przedawnienia.

Zastępca NUS wyjaśniła, że po umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji, zaległości odnotowywane były przez Dział Spraw Wierzycielskich w ewidencji umorzeń w oparciu o Zarządzenie Dyrektora Izby

[12] Na dzień: 31 grudnia 2023 r., 31 grudnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r.
[13] RP.SDW, RP.BCE, RP.ZOT i RP.ZBC.

Administracji Skarbowej[14] nr 37/2019 z 29 maja 2019 r. *w sprawie wprowadzenia Instrukcji w sprawie zasad postępowania w przypadku dochodzenia zaległości po umorzeniu postępowania egzekucyjnego lub w sytuacji nieprzystąpienia przez organ egzekucyjny do egzekucji*[15]. Dodała, że aby nie dopuścić do przedawnienia zaległości podatkowych, po umorzeniu postępowania egzekucyjnego Dział Spraw Wierzycielskich poszukiwał majątku oraz kierował wnioski w celu rozważenia możliwości orzeczenia o odpowiedzialności osób trzecich.

(akta kontroli str. 38-39, 47-63, 432, 1164-1165)

W zakresie poszukiwania majątku zobowiązanych, podejmowano czynności polegające m.in. na:

- przeszukiwaniu bazy Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), w celu ujawnienia środków transportu, danych dotyczących ubezpieczenia OC, badań technicznych pojazdów, wpisów do Centralnego Rejestru Zastawów Skarbowych oraz ustalenia wartości pojazdu pod kątem ustanowienia zastawu skarbowego;
- przeszukiwaniu bazy Elektronicznych Ksiąg Wieczystych, w celu wyszukania nieruchomości będących w posiadaniu dłużnika bądź ustalenia daty zbycia nieruchomości;
- przeszukiwaniu bazy z programu e-ORUS, w celu sprawdzenia, czy dłużnik posiada nowy rachunek bankowy, czy składa deklaracje i wykazuje dochód;
- analizowaniu Jednolitych Plików Kontrolnych, pod kątem przeprowadzanych bieżących operacji gospodarczych;
- kierowaniu zapytania do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, celem uzyskania informacji czy zobowiązanemu przysługują jakiekolwiek prawa własności przemysłowej.

(akta kontroli str. 803-852)

Ponadto NUS powołał[16] w Urzędzie Zespół ds. analiz zaległości podatkowych, którego podstawowym zadaniem była analiza skuteczności działań podjętych (w szczególności przez wierzyciela i organ egzekucyjny) wobec podatników, których zaległości przekraczały kwotę 1 000,0 tys. zł oraz wskazanie nowych działań mających na celu wyegzekwowanie zaległości bądź przeciwdziałanie ich przedawnieniu. Od grudnia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. Zespół ds. analiz zaległości podatkowych odbył siedem spotkań[17] podczas których analizie poddano 14 podmiotów, których zaległości przekraczały ww. kwotę. Ustalenia w zakresie dalszych kroków zmierzających do zaspokojenia wierzytelności dotyczyły m.in.: skierowania zapytania w sprawie zakończenia postępowania karnego skarbowego, skierowania zapytania do KRS w przedmiocie podjętych działań zmierzających do rozwiązanie spółki, sprawdzenia dochodów zagranicznych, zweryfikowania czynności majątkowych w aplikacji Centralnego

[14] Dalej: DIAS (Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach) i IAS (Izba Administracji Skarbowej w Katowicach).
[15] Dalej: Zarządzenie DIAS nr 37/2019 z 29 maja 2019.
[16] Decyzja NUS nr 12/2023 z dnia 25 września 2023 r.
[17] 15 grudnia 2023 r., 27 marca 2024 r., 28 czerwca 2024 r., 30 czerwca 2024 r., 27 grudnia 2024 r., 31 marca 2023 r. oraz 27 czerwca 2026 r.

Rejestru Czynności Majątkowych, wystąpienia z wnioskami do sądu celem ujawnienia majątku bądź wszczęcia postepowania spadkowego, przeanalizowania informacji o nieruchomościach osób trzecich.

(akta kontroli str. 43-63, 803-852)

Dane dotyczące postępowań w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej[18] przedstawiały się następująco:

- liczba i kwota zaległości podatkowych, odnośnie do których wierzyciel wnioskował o objęcie postępowaniem – odpowiednio: 98 i 10 088,1 tys. zł w 2022 r., 689 i 35 114,7 tys. zł w 2023 r., 712 i 16 205,3 tys. zł w 2024 r. (w tym 355 i 10 290,3 tys. zł w I półroczu), 392 i 4 707,2 tys. zł w I półroczu 2025 r.;
- liczba i kwota postępowań – odpowiednio: 53 i 3 837,6 tys. zł w 2022 r., 184 i 1 023,6 tys. zł w 2023 r., 337 i 5 896,8 tys. zł w 2024 r. (w tym 118 i 920,0 tys. zł w I półroczu), 50 i 31,4 tys. zł w I półroczu 2025 r.;
- liczba postępowań, w wyniku których wyegzekwowano zaległości podatkowe i kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych – odpowiednio: 29 i 54,8 tys. zł w 2022 r., 122 i 480,4 tys. zł w 2023 r., 158 i 602,8 tys. zł w 2024 r. (w tym 87 i 346,6 tys. zł w I półroczu), 11 i 16,0 tys. zł w I półroczu 2025 r.

Zastępca NUS wyjaśniła, że wierzyciel występował o przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie, m.in. w sytuacji, gdy zaległości posiadała spółka kapitałowa, a prowadzone wobec niej postępowanie egzekucyjne zostało umorzone (w tym przed wszczęciem egzekucji administracyjnej) lub organ egzekucyjny odstąpił od wszczęcia egzekucji. Jak dalej wyjaśniła, w przypadku spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej albo komandytowo-akcyjnej, wierzyciel występował o przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie w sytuacji, gdy spółka ta posiadała zaległości podatkowe. Dodała, że jeden wniosek o przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie może dotyczyć różnych zaległości podatkowych danego podmiotu, z różnymi terminami płatności. Zastępca NUS wyjaśniła także, iż przed wszczęciem każdego postępowania w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej przeprowadza się szczegółowa analizę sytuacji osób odpowiedzialnych za zaległości podatkowe spółki, pełniących obecnie lub w przeszłości funkcję członka zarządu. Analiza ta obejmuje weryfikację ich majątku oraz źródła i wysokość dochodów, ewentualne toczące się wobec nich postępowania (np. egzekucyjne, podatkowe, upadłościowe), wywiązywanie się z regulowania własnych zobowiązań podatkowych, stan zaległości, a także realne możliwości skutecznego wyegzekwowania należności w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie. Mając na uwadze ekonomikę postępowań podatkowych, postępowania są wszczynane przede wszystkim wobec tych osób, w stosunku do których istnieje realna szansa na skuteczną egzekucję zobowiązań, a które nie przyczynią się tylko do generowania kolejnych zaległości podatkowych.

(akta kontroli str. 1485- 1488)

[18] Organ podatkowy nie dysponował raportami systemowymi, które pozwoliłyby na automatyczne sprawdzenie liczby i kwoty zaległości podatkowych, co do których wierzyciel wystąpił o przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie. Dane zostały przedstawiono w oparciu o sprawdzenie wniosków zaewidencjonowanych w tabelach utworzonych do użytku wewnętrznego, w celu monitorowania realizacji zadań.

W latach 2022-2024 i I półroczu 2025 r., Urząd wystąpił ze skargą pauliańską w trzech przypadkach (w 2022 r., 2024 r. i I półroczu 2025 r.), w celu wyegzekwowania zaległości w łącznej kwocie 1 004,6 tys. zł (odpowiednio 85,0 tys. zł, 33,5 tys. zł i 886,1 tys. zł). W powyższym okresie, w wyniku zastosowania skargi pauliańskiej, wyegzekwowano zaległości podatkowe w łącznej kwocie 288,0 tys. zł, z tego:

- 118,5 tys. zł dotyczyło ww. trzech przypadków skargi pauliańskiej (w 2022 r. wyegzekwowano 85,0 tys. zł z jednej zaległości, w 2024 r. – 3,5 tys. zł z jednej zaległości, w I półroczu 2025 r. – 30,0 tys. zł z 10 zaległości) i stanowiło 11,8% kwot objętych tymi skargami;
- 169,5 tys. zł (wyegzekwowane w 2024 r.) dotyczyło skargi pauliańskiej wniesionej w 2018 r.

(akta kontroli str. 349, 362)

Zgodnie obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Urzędu[19], zadania związane z poborem i egzekucją zaległości podatkowych należały do Pionu Poboru i Egzekucji (SZNE)[20], w skład którego wchodziły:

- Pierwszy Referat Spraw Wierzycielskich przekształcony z dniem 1 czerwca 2025 r. w Dział Spraw Wierzycielskich (SEW-1)[21];
- Drugi Referat Spraw Wierzycielskich, który z dniem 1 czerwca 2025 r. otrzymał nazwę Referat Spraw Wierzycielskich (SEW-2)[22];
- Dział Egzekucji Administracyjnej (SEE)[23];
- Dział Rachunkowości (SER).

W okresie objętym kontrolą zmiany kadrowe na stanowiskach kierowniczych w Pionie SZNE nastąpiły:

- 22 maja 2023 r. w komórce SEW-1, po rezygnacji jej kierownika z pełnionej funkcji;
- 24 marca 2025 r. w komórce SEW-2, po powołaniu jej kierownika na stanowisko Zastępcy NUS;
- 25 lutego 2023 r. w Dziale SEE, po odejściu jego kierownika na emeryturę.

(akta kontroli str. 40-41, 189-250, 444-446)

W komórkach SEW-1 i SEW-2 na koniec 2023 r. i 2024 r. (również na koniec I półrocza 2024 r.) występowało 21 pełnozatrudnionych, a na koniec I półrocza 2025 r. ich liczba wzrosła do 23. W Dziale SEE na koniec 2023 r. i 2024 r. oraz I półrocza 2024 r. i I półrocza 2025 r. występowało odpowiednio 24 i 21 oraz 24 i 21 pełnozatrudnionych (+/- trzech), a zmniejszenie ich stanu było

[19] Załączniki do kolejno obowiązujących zarządzeń DIAS *w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Drugiego Urzędu Skarbowego w Katowicach*: nr 143/2022 z 23 grudnia 2022 r. (obowiązującego od 1 stycznia 2023 r. do 31 maja 2025 r.) i nr 72/2025 z 27 maja 2025 r. (obowiązującego od 1 czerwca 2025 r.).
[20] Dalej: Pion SZNE.
[21] Dalej: komórka SEW-1.
[22] Dalej: komórka SEW-2.
[23] Dalej: Dział SEE.

spowodowane: przejściem na emeryturę, przeniesieniem do innych komórek organizacyjnych Urzędu oraz rozwiązaniem umowy o pracę.

(akta kontroli str. 32, 362-363, 431)

Ściągalność podatków[24] w Urzędzie w 2023 r. i 2024 r. oraz I półroczu 2025 r. nieznacznie wzrosła w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Wynosiła: 97,7% w 2022 r., 100,9% w 2023 r. i 101,5% w 2024 r. oraz 99,4% w I półroczu 2024 r. i 100,1% w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 642-643)

1.2. Wierzyciel nie podjął żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie 3 358 zaległości podatkowych na łączną kwotę 23 944,4 tys. zł, występujących według stanu na 30 czerwca 2025 r. (3,7% zaległości podatkowych ogółem na ten dzień), z tego:

- 3131 na łączną kwotę 8,9 tys. zł stanowiły zaległości, których wysokość nie przekroczyła 16,00 zł,
- 75 na łączną kwotę 15,0 tys. zł stanowiły zaległości w przedziale od 16,00 zł do 1,0 tys. zł,
- 152 na kwotę 23 920,4 tys. zł stanowiły zaległości powyżej 1,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 432, 1036-1037, 1489-1491)

W odniesieniu do 152 zaległości w kwocie powyżej 1,0 tys. zł wystąpiły następujące okoliczności:

- zobowiązany był w upadłości (dotyczy 13 zaległości);
- nastąpiła śmierć / likwidacja zobowiązanego (dotyczy 124 zaległości);
- 11 zaległości wystąpiło w podatku od gier i ich wierzycielem był Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy (dotyczy 11 zaległości);
- zaległość wynikała z zeznania podatkowego złożonego w czerwcu 2025 r., ponad dwa miesiące po terminie, a upomnienie wysłano do zobowiązanego 8 lipca 2025 r.;
- zaległość wynikała z korekty deklaracji podatkowej złożonej 30 czerwca 2025 r., a w dniu 1 lipca 2025 r. została uregulowana;
- deklarację podatkową dla podatku VAT za maj 2025 r. podatnik złożył 23 czerwca 2025 r., termin płatności należności wynikającej z tej deklaracji upłynął 25 czerwca 2025r., upomnienie wysłano do podatnika 30 czerwca 2025 r., w tym samym dniu podatnik złożył korektę deklaracji, jej wpływ na centralną kartę kontową nastąpił 1 lipca 2025 r., a w związku z anulowaniem pierwotnej deklaracji, w systemie Poltax2b Plus nie było widoczne wystawione do niej upomnienie i na dzień 30 czerwca 2025 r. zaległość widniała jako zaległość, co do której wierzyciel nie podjął żadnych czynności (na dzień 1 lipca 2025 r. widniała już jako zaległość, dla której podjęto czynności);
- nie powiodły się próby doręczenia podatnikowi (obywatel Ukrainy) informacji o obowiązku wpłaty podatku wynikającego z zeznania rocznego (EPITAU), korespondencja każdorazowo wracała z adnotacją „niekompletny

[24] Mierzona relacją zrealizowanych wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu.

adres, brak nr lokalu" (w bazach danych Urzędu nie występowały informacje pozwalające uzupełnić ten brak).

(akta kontroli str. 363-365, 1037,1489-1491)

W I półroczu 2025 r. wierzyciel otrzymał informacje o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji administracyjnej na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wobec 227 zobowiązanych na łączną kwotę 37 396,1 tys. zł. Wszystkie otrzymane postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wierzyciel zaewidencjonował w *Tabeli umorzeń* i na dzień 30 czerwca 2025 r. wobec 16 zobowiązanych posiadających zaległości w łącznej kwocie 18 579,8 tys. zł (49,7%) sporządził dokument pn. *Analiza ds. działań podejmowanych w celu poszukiwania składników majątkowych po umorzeniu postępowania egzekucyjnego*. W analizach tych dokonano weryfikacji danych adresowych zobowiązanego, określono częstotliwość poszukiwania majątku i termin przedawnienia zaległości, sprawdzono czy zobowiązany jest objęty restrukturyzacją lub upadłością oraz zweryfikowano go pod kątem ewentualnego ustanowienia zastawu lub hipoteki, a także podjęto działania zmierzające do przerzucenia odpowiedzialności na osoby trzecie. Podjęte czynności potwierdziły bezskuteczność działań egzekucyjnych wykazanych w postanowieniach o umorzeniu postępowania egzekucyjnego i nie ujawniły nowego majątku. NUS wyjaśniła, że dla pozostałych zaległości objętych postępowaniami egzekucyjnymi umorzonymi w I kwartale 2025 r. analizy zostaną zakończone do 15 listopada 2025 r., a dla zaległości objętych postępowaniami egzekucyjnymi umorzonymi w II kwartale 2025 r. – do 15 stycznia 2026 r., stosownie do Zarządzenia DIAS nr 37/2019 z 29 maja 2019 r. i Decyzji NUS nr 5/2025 z 16 października 2025 r. *w sprawie częstotliwości dokonywania analiz warunkujących ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego lub w sytuacji nieprzystąpienia przez organ egzekucyjny do egzekucji*.

(akta kontroli str. 47-63, 651-652, 859-870, 1154-1157, 1164-1165)

Na koniec I półrocza 2025 r. występowało:

- 20234 zaległości podatkowych z deklaracji podatkowych w łącznej kwocie 198 185,6 tys. zł (30,2% zaległości podatkowych ogółem);
- 803 zaległości podatkowych z decyzji NUS określających lub ustalających zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie 219 389,4 tys. zł (33,5% zaległości podatkowych ogółem);
- 637 zaległości podatkowych z decyzji NUCS[25] określających lub ustalających zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie 237 835,3 tys. zł (36,3% zaległości podatkowych ogółem).

Na koniec I półrocza 2025 r. średnia zaległość podatkowa z deklaracji podatkowej wyniosła 9,8 tys. zł, a z decyzji podatkowej – 317,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 442)

Łączna kwota zaległości podatkowych z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy z dnia z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[26], według

[25] Naczelnik urzędu celno-skarbowego. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym należy przez to rozumieć (w odniesieniu do okresu sprzed utworzenia KAS) również dyrektora urzędu kontroli skarbowej.

[26] Dz.U. z 2025 r. poz. 775, ze zm. Dalej: ustawa o VAT.

stanu na koniec 2023 r., 2024 r. i I półrocza 2025 r., kształtowała się na zbliżonym poziomie w porównaniu do stanu na koniec analogicznego okresu roku poprzedniego (zmiany nie przekroczyły dwóch punktów procentowych). Na koniec 2022 r., 2023 r. i 2024 r. oraz I półrocza 2024 r. i I półrocza 2025 r. wyniosła odpowiednio: 338 590,1 tys. zł (69,1% kwoty zaległości z decyzji podatkowych), 342 232,6 tys. zł (69,9%) i 336 311,2 tys. zł (73,9%) oraz 334 224,3 tys. zł (69,8%) i 335 019,9 tys. zł (73,3%).

(akta kontroli str. 35)

Szczegółowa analiza akt 10 zaewidencjonowanych zaległości z deklaracji podatkowych[27] na łączną kwotę 242,00 tys. zł wykazała, że:

– trzy zaległości na kwotę 2,5 tys. zł, 1,3 tys. zł i 4,8 tys. zł zostały uregulowane po upływie odpowiednio 42, 137 i 123 dni od upływu terminu płatności, na skutek działań wierzyciela (po wystawieniu upomnień). W pozostałych siedmiu przypadkach zaległości nie zostały wyegzekwowane z powodu braku majątku dłużnika, a od upływu terminu płatności do dnia przeprowadzenia badania poszczególnych zaległości upłynęło średnio 263,8 dni;

– wierzyciel w pięciu przypadkach kontaktował się podatnikami telefonicznie lub drogą e-mail w celu przypomnienia o obowiązku uregulowania zobowiązania, a w pięciu innych przypadkach nie kontaktował się podatnikami, z uwagi na negatywną historię płatności ich zobowiązań podatkowych;

– w każdym przypadku wierzyciel niezwłocznie wystawił upomnienia;

– dla wszystkich dziesięciu przypadków zaległości, wystawiono niezwłocznie tytuł wykonawczy, tj. w tym samym dniu lub po upływie od jednego do trzech dni po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia;

– po otrzymaniu tytułów wykonawczych, organ egzekucyjny podjął czynności niezwłocznie tj. w tym samym dniu lub po upływie jednego dnia, w siedmiu przypadkach zajęto rachunki bankowe zobowiązanych, w jednym zajęto inne wierzytelności pieniężne, w jednym zajęto ruchomość, w jednym przypadku pobrano należność u zobowiązanego;

– w dwóch przypadkach egzekucja okazała się bezskuteczna i organ egzekucyjny umorzył postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.[28], w trzech przypadkach wyegzekwowano zaległość, w pięciu przypadkach postępowania egzekucyjne były w toku;

– wierzyciel w każdym z dwóch przypadków, w których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a, zweryfikował przesłankę bezskuteczności egzekucji, poszukując majątku dłużnika przy użyciu dostępnych baz danych oraz wystąpił z wnioskiem o przeniesienie odpowiedzialności za zaległości na osoby trzecie. W żadnym z tych dwóch przypadków organ egzekucyjny nie wystąpił jednak z wnioskiem do KRS na podstawie art. 55a u.p.e.a, co przedstawiono

[27] Pięć zaległości według stanu na 30 czerwca 2024 r. i pięć zaległości według stanu na 30 czerwca 2025 r.

[28] W przypadkach tych organ egzekucyjny sporządził kalkulację kosztów stanowiącą podstawę stwierdzenia, iż w postepowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru 2;

– dla sześciu z siedmiu nieuregulowanych zaległości, termin ich przedawnienia upłynie w latach 2030-2031, dla jednej bieg terminu przedawnienia był zawieszony w związku z wszczęciem postępowania karnego skarbowego;

– szacowane odsetki od siedmiu nieuregulowanych zaległości podatkowych na dzień przeprowadzenia analizy wyniosły 23,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 354-359, 612-618, 871-938, 942, 946-950, 967-1019, 1022-1033)

Szczegółowa analiza akt 10 zaewidencjonowanych zaległości z decyzji podatkowych[29] na łączną kwotę 1 368,30 tys. zł tys. zł wykazała, że:

– w żadnym przypadku zaległość nie została uregulowana, z powodu braku majątku zobowiązanego, z którego można było skutecznie prowadzić egzekucję. Od powstania zaległości do dnia przeprowadzenia niniejszej analizy upłynęło średnio 1740,6 dni;

– dla wszystkich badanych zaległości wierzyciel wystawił tytuły wykonawcze po upływie od pięciu do 44 dni od uprawomocnienia się decyzji podatkowych;

– w dziewięciu przypadkach po otrzymaniu tytułów wykonawczych organ egzekucyjny zastosował środki egzekucyjne (m.in.: zajęcie rachunku bankowego, zajecie innych wierzytelności, zajecie wynagrodzenia za pracę) w tym samym dniu lub po upływie jednego dnia, a w jednym przypadku, po przeprowadzeniu analizy sytuacji majątkowej zobowiązanego, w wyniku której ustalono, że nie posiada on majątku pozwalającego na skuteczne prowadzenie egzekucji, organ egzekucyjny odstąpił od jej wszczęcia;

– w przypadku pięciu zaległości organ egzekucyjny umorzył postępowanie ze względu na jego bezskuteczność na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.[30];

– wierzyciel w czterech z pięciu przypadków, w których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone, zweryfikował przesłankę bezskuteczności egzekucji, a w jednym przypadku – nie zweryfikował. NUS wyjaśniła, że wierzyciel nie dokonywał odrębnej weryfikacji przesłanki bezskuteczności egzekucji ponieważ wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym;

– po otrzymaniu postanowienia o umorzeniu postępowania wierzyciel w każdym przypadku poszukiwał majątku dłużnika, dokonując analiz przy użyciu dostępnych baz danych. Dodatkowo, wystąpił z wnioskiem: o sądowe wyjawienie majątku dłużnika (dla trzech zaległości), o przeniesienie odpowiedzialności na osoby trzecie (dla dwóch zaległości) oraz do KRS na podstawie art. 55 a u.p.e.a. (dla jednej zaległości). Dla trzech zaległości organ egzekucyjny nie wystąpił z takim wnioskiem, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru 2;

– w przypadku pięciu zaległości bieg terminu przedawnienia był zawieszony wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego, a w pięciu innych

[29] Pięć zaległości według stanu na 30 czerwca 2024 r. i pięć zaległości według stanu na 30 czerwca 2025 r.

[30] W przypadkach tych organ egzekucyjny sporządził kalkulację kosztów stanowiącą podstawę stwierdzenia, iż w postepowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

przypadkach zaległości ulegną przedawnieniu w okresie od 2 stycznia 2026 r. do marca 2029 r.;

– szacowane odsetki od nieuregulowanych zaległości podatkowych na dzień niniejszej analizy wyniosły 769,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 354-359, 612-618, 871-938, 942, 945-950, 1022-1033, 1492-1496)

NUS wyjaśniła, że w 14 z 17 badanych przypadkach, w których Urząd nie wyegzekwował zaległości podatkowych, prawdopodobieństwo odzyskania zaległości podatkowych należy uznać za znikome. W odniesieniu do trzech zaległości wyjaśniła, że w jednym przypadku dokonywane są częściowe, systematyczne pobrania gotówki od zobowiązanego, w jednym – organ egzekucyjny będzie podejmował próby nawiązania kontaktu ze zobowiązanym oraz zajęcia pojazdów, których zobowiązany jest właścicielem / współwłaścicielem, w jednym – komornik sądowy posiada środki pieniężne do podziału, a organ egzekucyjny dokona sprzedaży zajętej ruchomości.

(akta kontroli str. 871-938 , 1027-1033)

1.3. Plany działalności Urzędu na lata 2023-2025 zawierały, wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS, kierunki działania Urzędu oraz cele i mierniki stopnia ich realizacji. W obszarze dotyczącym realizacji należności i egzekwowania zaległości podatkowych mierniki stopnia realizacji celów oraz ich wartości (planowane i zrealizowane w danym roku / półroczu) przedstawiały się następująco:

a) 2023 r. i 2024 r:

– *Realizacja należności publicznoprawnych*[31], wartość planowana – odpowiednio 2 008 325 tys. zł i 1 991 015 tys. zł, wartość zrealizowana – odpowiednio 1 881 075,7 tys. zł (93,7%) i 2 305 307,6 tys. zł (115,8%);

– *Egzekucja zaległości*[32], wartość planowana – 39 859 tys. zł i 48 500 tys. zł, wartość zrealizowana – odpowiednio 43 539 tys. zł (109,2%) i 49 913 tys. zł (102,9/%);

[31] Konstrukcja miernika – rodzaj danych: tys. zł; dane składowe: kwota zrealizowanych wpływów w okresie sprawozdawczym; wartość pożądana: minimalna wartość do zrealizowania; studium wykonalności: suma zrealizowanych kwot dochodów (wpłaty – zwroty) podatkowych i celnych w okresie sprawozdawczym, liczona narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego do kwoty dochodów (wpłaty – zwroty) do realizacji dla danego województwa. (w 2024 r. wartości wyznaczone do realizacji dla poszczególnych IAS były ustalane jako iloczyn udziału procentowego wskazanego w kolumnie I-XII 2024 r. załącznika do zarządzenia Szefa KAS nr 81 z dnia 6 grudnia 2023 r. i kwoty dochodów podatkowych i cła z ustawy budżetowej na rok 2024); cel pomiaru: umożliwienie oceny stopnia realizacji zadań w zakresie poboru i egzekucji podatków i należności niepodatkowych. Przy wyliczaniu miernika brane były pod uwagę podatki: CIT, PIT, VAT, podatki: akcyzowy, od gier, od instytucji finansowych, od wydobycia niektórych kopalin, od sprzedaży detalicznej oraz cło.

[32] Konstrukcja miernika – rodzaj danych: tys. zł (w 2024 r. mln zł); dane składowe: kwota wyegzekwowana w okresie sprawozdawczym; wartość pożądana: minimalna wartość do zrealizowania; studium wykonalności: uwzględniane są tytuły wykonawcze z typem klasyfikacji spraw SM, CL i SP i tytuły wykonawcze wystawione na podmioty, u których powstało zobowiązanie oraz na następców prawnych, bez uwzględniania WPLP; cel pomiaru: wskaźnik pozwala na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych podejmowanych w stosunku do zaległości podatkowych i niepodatkowych stanowiących dochód budżetu państwa.

– *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych*[33], wartość planowana – maksymalnie 105%, wartość zrealizowana – odpowiednio 98,1% i 95,2%.

b) I półrocze 2025 r.:

– *Realizacja należności publicznoprawnych*[34], wartość planowana – 1 342 569 tys. zł, wartość zrealizowana – 1 320 997,4 tys. zł (98,4%);

– *Egzekucja zaległości*[35], wartość planowana – 22 748 tys. zł, wartość zrealizowana – 30 702 tys. zł (134,9 %);

– *Efektywne zarządzanie zaległościami*[36], wartość planowana – maksymalnie 103%, wartość zrealizowana – 95,6%.

Urząd przekazywał do IAS cykliczne raporty o wartościach miernika *Egzekucja zaległości*, a także informacje dotyczące podmiotów, które mają znaczny wpływ na wykonanie miernika *Realizacja należności publicznoprawnych* oraz (począwszy od I kwartału 2024 r.) kwartalne raporty o dochodach budżetowych w podatkach PIT, CIT i VAT.

(akta kontroli str. 450-453, 485-505, 531-550)

W sprawie nieosiągnięcia planowanej wartości miernika *Realizacja należności publicznoprawnych* za 2023 r. NUS wyjaśniła, że znaczny wpływ na stopień wykonania dochodów budżetu miały:

– większe, w porównaniu do roku poprzedniego, zwroty podatku VAT wykazywane przez podmioty z branży budowlanej i deweloperskiej w związku z rozpoczętymi inwestycjami;

– zmniejszenie wpływów z podatku VAT oraz z podatków dochodowych w przypadku podmiotów, które w poprzednim roku sprzedały nieruchomości, czy spółkę zależną, a w 2023 r. prowadziły nowe inwestycje;

– spadek wpływów w podatku PIT spowodowany wprowadzeniem Polskiego Ładu, który rozliczany był w 2023 r.;

– zmiana od 1 stycznia 2023 r. właściwości urzędu skarbowego dla podmiotów generujących wpływy (przejście do wyspecjalizowanych urzędów skarbowych).

---

[33] Konstrukcja miernika – rodzaj danych: procent (%); dane składowe: licznik: kwota zaległości wymagalnych według stanu na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego x 100, mianownik: kwota zaległości wymagalnych według stanu na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego; wartość pożądana: niska wartość świadczy o wysokim stopniu realizacji zadań w zakresie ograniczania przyrostu zaległości wymagalnych; studium wykonalności: suma kwot zaległości wymagalnych należności budżetu państwa pozostałych do zapłaty na koniec okresu sprawozdawczego; cel pomiaru: wskaźnik umożliwia ocenę stopnia realizacji zadań w zakresie ograniczania przyrostu zaległości wymagalnych. Przy wyliczaniu miernika brane są pod uwagę wyłącznie dane dotyczące podatku CIT, PIT i VAT krajowego.

[34] W 2025 r. kwoty zrealizowanych wpływów w PIT i w CIT nie pomniejszano o udział jednostek samorządu terytorialnego.

[35] Konstrukcja miernika: rodzaj danych: tys. zł; dane składowe: kwota ustalana dla każdej jednostki KAS odrębnie; tendencja wartości wskaźnika: większy lub równy; studium wykonalności: uwzględniane są tytuły wykonawcze z typem klasyfikacji spraw SM, CL i SP i tytuły wykonawcze wystawione na podmioty, u których powstało zobowiązanie oraz na następców prawnych, bez uwzględniania WPLP oraz tytułów przekazanych w ramach rekwizycji z innego urzędu skarbowego; cel pomiaru: wskaźnik pozwala na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych podejmowanych w stosunku do zaległości podatkowych i niepodatkowych stanowiących dochód budżetu państwa.

[36] Konstrukcja miernika była taka sama jak konstrukcja miernika pn. *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych* ustalonego na lata 2023-2024.

W I półroczu 2025 r. na mniejsze, w stosunku do planowanego, wykonanie dochodów budżetowych, miały wpływ: wysokie kwoty zwrotu podatku VAT i podatku CIT, przejście 63 podmiotów do wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, wpłacenie przez podmioty z branży budowlanej (które w poprzednich latach generowały znaczne wpływy), zaliczek na podatek CIT jedynie w pierwszym miesiącu, w związku z prowadzonymi inwestycjami.

(akta kontroli str. 36, 38, 257-263 , 1037-1042)

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 obszarze. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania wierzyciela w zakresie dochodzenia należności podatkowych i ich odpisywania z ksiąg rachunkowych w razie przedawnienia. Prowadzono monitoring terminowości zapłaty oraz wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, w oparciu o przeprowadzoną analizę zaległości zobowiązanego poszukiwano jego majątku i źródeł dochodu, przy pomocy dostępnych baz danych. Podejmowano także przewidziane prawem działania w zakresie dochodzenia należności.

OBSZAR

2. Prawidłowość i skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zaległości podatkowe w egzekucji[37] w latach 2022-2024 oraz I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. wyniosły odpowiednio: 487 478,1 tys. zł, 210 123,5 tys. zł i 154 919,4 tys. zł oraz 112 052,7 tys. zł i 120 337,2 tys. zł. W 2023 r. i 2024 r. zmniejszyły się odpowiednio o 56,9% i 26,3%, a w I półroczu 2025 r. zwiększyły się o 7,4%, w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Największy udział w zaległościach podatkowych w egzekucji[38] w latach 2022-2024 oraz I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. miały zaległości z tytułu podatku VAT, które stanowiły, odpowiednio: 88,5%, 74,7% i 68,3% oraz 67,4% i 61%. Najmniejszy udział miały zaległości z tytułu podatku akcyzowego, które stanowiły odpowiednio 0,3%, 0,9% i 3,5% oraz 1,8% i 4,5%.

Zaległości podatkowe w egzekucji[39] wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT w latach 2022-2024 oraz w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. wyniosły odpowiednio: 98 130,6 tys. zł, 72 908,5 tys. zł i 18 037,5 tys. zł oraz 9470,4 i 12 345,7 tys. zł i stanowiły, odpowiednio: 20,1%, 34,7% i 11,6% oraz 8,5% i 10,3% zaległości podatkowych w egzekucji.[40]

(akta kontroli str. 1072-1073)

Na znaczny spadek zaległości podatkowych w egzekucji w 2023 r. i 2024 r. w stosunku do roku poprzedniego miały wpływ w głównej mierze umorzenia

[37] Suma kwot: zaległości objętych postępowaniami egzekucyjnymi niezakończonymi na koniec danego okresu, zaległości objętych postępowaniami egzekucyjnymi umorzonymi w tym okresie oraz zaległości wyegzekwowanych w tym okresie.
[38] Jw.
[39] Jw.
[40] Jw.

postępowań egzekucyjnych na kwotę 387 006,9 tys. zł w 2022 r.[41] oraz na kwotę 115 548,0[42] zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 792-793)

Dane o liczbie tytułów wykonawczych i objętych nimi kwotach oraz o kwotach wyegzekwowanych były raportowane do DIAS przez Kierownika Działu SEE z wykorzystaniem arkusza udostępnionego na dysku wspólnym IAS.

(akta kontroli str. 480-484)

NUS wyjaśniła, że nie wystąpiły przypadki zaewidencjonowania zaległości podatkowych w egzekucji, skutkujących wzrostem o 10% i więcej kwoty zaległości podatkowych w egzekucji na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 366)

W Urzędzie nie wszczęto egzekucji i nie zastosowano środka egzekucyjnego wobec 260 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe, z uwagi na:

- wycofanie tytułu wykonawczego przez wierzyciela bądź wpłatę podatnika na konto wierzyciela przed wszczęciem egzekucji (111 przypadków);
- uprawdopodobnienie przez organ egzekucyjny, stosownie do art. 29 § 2 pkt 2 u.p.e.a., że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (149 przypadków).

Od wpływu tytułu wykonawczego do zakończenia czynności w danej sprawie upłynęło od jednego do 172 dni.

(akta kontroli str. 289-292, 788)

Jak wyjaśniła NUS, w Urzędzie prowadzono analizę raportów obejmujących dłużników z największą liczbą zaległości. Wyniki raportów były omawiane przez kierownika Działu SEE z pracownikami prowadzącymi sprawę w celu sporządzenia planu zakończenia postępowań. Zobowiązani z największą liczbą zaległości obejmowani byli szczególnym nadzorem w celu zminimalizowania sytuacji wystąpienia bezczynności.

(akta kontroli str. 66-67)

Dane dotyczące dłużników posiadających pięć lub więcej zaległości podatkowych przedstawiały się w poszczególnych latach / półroczach (stan na koniec roku / półrocza) następująco:

- 2022 r. – 569 dłużników z 8843 zaległościami w łącznej kwocie 44 397,2 tys. zł (44,2% zaległości podatkowych w egzekucji), objętymi 6434 tytułami wykonawczymi;
- 2023 r. – 509 dłużników z 7937 zaległościami w łącznej kwocie 40 302,7 tys. zł (42,6% zaległości podatkowych w egzekucji), objętymi 5379 tytułami wykonawczymi;

[41] W tym 244 616,6 tys. zł ze względu na bezskuteczność egzekucji i 121 707,2 tys. zł na wniosek wierzyciela.
[42] W tym 105 957,4 tys. zł ze względu na bezskuteczność egzekucji.

- 2024 r. – 451 dłużników z 7197 zaległościami w łącznej kwocie 47 801,2 tys. zł (43,8% zaległości podatkowych w egzekucji), objętymi 4298 tytułami wykonawczymi;
- I półrocze 2024 r. – 559 dłużników z 8293 zaległościami w łącznej kwocie 46 304,7 tys. zł (52,6% zaległości podatkowych w egzekucji), objętymi 4945 tytułami wykonawczymi;
- I półrocze 2025 r. – 477 dłużników z 7527 zaległościami w łącznej kwocie 45 915,9 tys. zł (50,9% zaległości podatkowych w egzekucji), objętymi 3827 tytułami wykonawczymi.

W latach 2023-2024 i I półroczu 2025 r. (stan na koniec roku / półrocza) zarówno liczba takich dłużników, jak i kwota ich zaległości, zmniejszyła się w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, z wyjątkiem kwoty zaległości w 2024 r., która wzrosła o 18,3%.

(akta kontroli str. 285)

Jak wyjaśniła NUS, działania w celu wyegzekwowania od dłużników mających pięć lub więcej zaległości podatkowych polegały przede wszystkim na poszukiwaniu majątku, z którego można przeprowadzić skuteczną egzekucję (dokonać zajęcia), przeprowadzeniu kontroli u dłużnika zajętej wierzytelności bądź w ramach zlecenia rekwizycyjnego zwracano się o pomoc w egzekucji do innych organów. Stosowano środki egzekucyjne przewidziane w u.p.e.a., rozpoczynając od najmniej uciążliwych dla zobowiązanego i przechodząc do bardziej dolegliwych w przypadku braku rezultatów.

(akta kontroli str. 286, 790)

2.2. W 2022 r. wyegzekwowano 41 723,2 tys. zł zaległości podatkowych, w 2023 r. – 42 516,4 tys. zł, w 2024 r. – 49 143,9 tys. zł (w tym 25 501,6 tys. zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 30 451,0 tys. zł (kwoty objęte tytułami wykonawczymi), co stanowiło odpowiednio: 41,5%, 45%, 45,1% (29%) i 33,8% kwoty zaległości podatkowych w egzekucji. Wyegzekwowane kwoty zaległości podatkowych według zastosowanych środków egzekucyjnych przedstawiały się następująco:

- egzekucja z rachunków bankowych – w 2022 r. uzyskano 28 768,9 tys. zł, w 2023 r. – 31 973,6 tys. zł, w 2024 r. – 36 279,4 tys. zł (w tym 19 230,2 zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 22 012,9 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 69%, 75,2,%, 73,8% (75,4%) i 72,3% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu;
- egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych – w 2022 r. uzyskano 5 037,6 tys. zł, w 2023 r. – 3 930,1 tys. zł, w 2024 r. – 3 803,3 tys. zł (w tym 1 890,3 tys. zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 3 048,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 12,1%, 9,2%, 7,7% (7,4%) i 10% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu;
- egzekucja z pieniędzy – w 2022 r. uzyskano 356,3 tys. zł, w 2023 r. – 324,0 tys. zł, w 2024 r. – 599,7 tys. zł (w tym 286,74 tys. zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 218,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,9%, 0,8%, 1,2% (1,1%) i 0,7% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu;
- egzekucja z wynagrodzenia za pracę – w 2022 r. uzyskano 245,0 tys. zł, w 2023 r. – 144,7 tys. zł, w 2024 r. – 188,8 tys. zł (w tym 55,8 tys. zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 98,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio

0,6%, 0,3%, 0,4% (0,2%) i 0,3% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu;

- egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej – w 2022 r. uzyskano 79,0 tys. zł, w 2023 r. – 78,4 tys. zł, w 2024 r. – 80,3 tys. zł (w tym 23,9 tys. zł w I półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 22,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,2%, 0,2%, 0,2% (0,1%) i 0,1% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu;
- egzekucja z ruchomości – w 2022 r. nie wyegzekwowano żadnej kwoty, w 2023 r. – 13,4 tys. zł, w 2024 r. – 25,7 tys. zł (w II półroczu) i w I półroczu 2025 r. – 71,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,0%, 0,03%, 0,05% i 0,2% wszystkich zaległości wyegzekwowanych w danym roku / półroczu.

Ponadto, na wyegzekwowane kwoty zaległości podatkowych składały się również wpłaty dokonane przez zobowiązanego oraz kwoty pobrane w Urzędzie.

(akta kontroli str. 278-281)

W wyniku automatycznego zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych[43] wyegzekwowano w latach 2023-2024 r. i I półroczu 2025 r. odpowiednio: 2,2 tys. zł, 62,2 tys. zł (w tym 46 tys. zł w I półroczu) i 15,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 23)

NUS wyjaśniła, że funkcjonowanie automatycznego zajęcia środków na rachunkach bankowych było monitorowane poprzez analizę dokonanych zajęć dnia poprzedniego. Polegało to na sprawdzeniu jakie zajęcia zostały dokonane przez automat, weryfikacji poprawności wysyłki egzemplarza kierowanego do zobowiązanego oraz weryfikacji poprawności dokonanych zajęć – w przypadku posiadania przez zobowiązanego kilku aktywnych spraw – sprawdzeniu, czy automat dokonał zajęcia ujawnionego nowego rachunku bankowego na wszystkich otwartych tytułach. W początkowej fazie funkcjonowania zajęć występowały nieprawidłowości polegające na braku automatycznego zajęcia lub braku wysyłki egzemplarza kierowanego do zobowiązanego (nieprawidłowości te zostały wyeliminowane).

(akta kontroli str. 67, 1023)

Wskutek wdrożenia terminali płatniczych wyegzekwowano 21,6 tys. zł w 2023 r., 52,3 tys. zł w 2024 r. i 10,7 tys. zł w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 23)

Organ egzekucyjny nie posiadał bezpośredniego dostępu do danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych[44] o zatrudnionych i pobierających świadczenia (nie miał możliwości pozyskiwania ich automatycznie). NUS wyjaśniła, że dane te są udostępniane za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych ZUS (PUE-ZUS) na zapytania generowane w formie elektronicznej dla poszczególnych zobowiązanych.

(akta kontroli str. 67)

[43] W sytuacji, gdy łączna zaległość na należności głównej i odsetkach nie przekraczała 1,0 tys. zł.
[44] Dalej: ZUS.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. zajęto 54 ruchomości (m.in. samochody, wózki widłowe, młoty hydrauliczne), z tego 30 w 2022 r., dwie w 2023 r., 13 w 2024 r. i dziewięć w I półroczu 2025 r. Spośród tych ruchomości sprzedano osiem (14,8%) za łączną kwotę 201,5 tys. zł (wyegzekwowana kwota zaległości wyniosła 128,8 tys. zł , w tym zaległości podatkowych – 110,8 tys. zł). Od zajęcia do rozpoczęcia procedury sprzedaży[45] upłynęło od 10 do 334 dni. Od rozpoczęcia procedury sprzedaży do sprzedaży ruchomości upłynęło od 21 do 161 dni. NUS wyjaśniła, że nie ponoszono kosztów przechowywania zajętych ruchomości, gdyż pozostawiano je w dozorze u zobowiązanych

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. dokonano 41 zajęć 26 nieruchomości, z tego 19 zajęć miało miejsce w 2022 r., dwa – w 2023 r., 13 – w 2024 r. i siedem – w I półroczu 2025 r. W odniesieniu do 30 zajęć 24 nieruchomości organ egzekucyjny po dokonaniu zajęcia, z uwagi na zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej, przekazał postępowanie egzekucyjne do dalszego prowadzenia właściwemu komornikowi sądowemu. Spośród dwóch zajętych nieruchomości, w odniesieniu do których organ egzekucyjny prowadził egzekucję, sprzedano jedną (stan na 30 września 2025 r.)[46] za kwotę 912,9 tys. zł.[47] Od zajęcia do sprzedaży tej nieruchomości upłynęło 1170 dni. Zajęcie drugiej nieruchomości było w toku od 1322 dni[48] (stan na 30 września 2025 r.) Nie wystąpiły sytuacje umorzenia egzekucji z nieruchomości lub uregulowania przez dłużników zaległości podatkowych w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego z nieruchomości.

(akta kontroli str. 149-152, 788-789, 795-796, 1023, 1184)

NUS wyjaśniła: *(...) organ egzekucyjny zajęcie ruchomości, a także nieruchomości wykorzystuje jako środek o charakterze dyscyplinującym, który ma na celu skłonienie zobowiązanego do dobrowolnego uregulowania należności, bez konieczności przeprowadzania dalszych, bardziej dotkliwych czynności egzekucyjnych. (...) organ egzekucyjny podejmował działania zmierzające do dobrowolnego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, co uzasadniało wydłużony czas pomiędzy zajęciem a sprzedażą ruchomości. Niemniej jednak brak zadawalających efektów tych działań spowodował podjęcie decyzji o przeprowadzeniu sprzedaży zajętych ruchomości.*

(akta kontroli str. 654)

Liczba postępowań egzekucyjnych umorzonych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. oraz objęta nimi kwota zaległości podatkowych wynosiły odpowiednio 1263 i 244 616,6 tys. zł w 2022 r., 1132 i 105 957,4 tys. zł. w 2023 r., 1379 i 32 432,9 tys. zł w 2024 r. (w tym 664 i 14 109,4 tys. zł. w I półroczu) i 902 oraz 22 852,3 tys. zł w I półroczu 2025 r. Liczba takich postępowań w 2023 r. zmniejszyła się o 10,4%, a w 2024 r. i I półroczu 2025 r. wzrosła o odpowiednio 21,8% i 35,8% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Objęta nimi kwota zaległości podatkowych zmniejszyła się w 2023 r. i 2024 r. o odpowiednio 56,7% i 69,4%, a w I półroczu 2025 r. wzrosła o 62,0% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 436)

---

[45] Tj. obwieszczenia o pierwszej licytacji ruchomości.

[46] Cena została zapłacona 20 sierpnia 2025 r.

[47] Postanowienie w sprawie planu podziału kwot, według stanu na 24 października 2025 r., nie było ostateczne.

[48] W głównej mierze z uwagi na postępowania związane z zarzutami zobowiązanego w sprawie opisu i oszacowania wartości nieruchomości.

Zastępca NUS wyjaśniła, że osiągane wartości ww. danych są znacząco uzależnione od liczby tytułów wykonawczych w toku i wysokości objętych nimi kwot, będących na stanie organu egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 606, 1022)

W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) organ egzekucyjny złożył, na podstawie art. 55a ust. 1 u.p.e.a., 48 wniosków o wpisanie w KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty jej wszczęcia, prowadzonej wobec podmiotów wpisanych w KRS. Wnioski te dotyczyły łącznie 46 podmiotów i 405 zaległości, w tym dla 13 zaległości złożono je bezzwłocznie (do miesiąca od upływu ww. terminu). Z kolei dla 391 zaległości wnioski złożono od 118 do 1890 dni od upływu ww. terminu, dla jednej – przed jego upływem, a ponadto dla 2455 zaległości (369 podmiotów wpisanych w KRS) takich wniosków w ogóle nie złożono (stan na 23 września 2025 r.), pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 55a ust. 1 u.p.e.a., co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 386-421, 1190-1206, 1228-1483)

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w organie egzekucyjnym występowało 1588 zaległości podatkowych, które nie przekraczały 1,0 tys. zł na łączną kwotę 573,65 tys. zł. Do dnia 31 sierpnia 2025 r. wyegzekwowano 230 zaległości na kwotę 50,46 tys. zł (8,7%). Zastępca NUS wyjaśniła, że przyczynami niewyegzekwowania pozostałych zaległości podatkowych były m.in. zbiegi egzekucji powodujące konieczność podziału kwot wyegzekwowanych pomiędzy wielu wierzycieli oraz trwające poszukiwanie majątku zobowiązanych.

(akta kontroli str. 611)

W sytuacji ustalenia, w efekcie automatycznych zapytań, otwartego rachunku bankowego i środków na tym rachunku, nie wystąpiły przypadki niewygenerowania zawiadomienia o zajęciu wierzytelności z tego rachunku.

(akta kontroli str. 606)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) organ egzekucyjny trzykrotnie wystąpił do administracji podatkowej Litwy (raz w 2024 r. i dwa razy w 2025 r.) o odzyskanie należności podatkowych w łącznej kwocie 203,7 tys. zł, celem dokonania zajęcia rachunku bankowego w Revolut Bank UAB. W rezultacie wyegzekwowano kwotę 537,03 euro (stan na 19 września 2025 r.). Informacje na temat posiadanego rachunku w Revolut Bank UAB pozyskiwano m.in. w związku z odnotowaniem przelewu realizowanego bezpośrednio przez zobowiązanego, bądź poprzez sprawdzenie w bazie WAIPB w zakresie dochodów uzyskiwanych za granicą oraz rachunków bankowych prowadzonych na jego rzecz. Wnioski kierowane były w przypadku braku skutecznej egzekucji z innych składników majątku.

(akta kontroli str. 68-69)

NUS wyjaśniła: *Litewska administracja skarbowa w ciągu siedmiu dni od otrzymania wniosku potwierdza odbiór wniosku i przekazuje taką informację do centralnego biura łącznikowego. Następnie podejmuje wniosek do realizacji poprzez wysłanie do zobowiązanego w Polsce wezwania do zapłaty należności w wyznaczonym terminie. W przypadku spłaty zadłużenia przez zobowiązanego zamyka sprawę i przekazuje*

środki do Polski. W przypadku braku spłaty należności przez zobowiązanego do Revolut Bank UAB kierowane jest zajęcie rachunku. W zależności od zgromadzonych na rachunku środków są one egzekwowane i przekazywane do Polski. (...) przed faktycznym zajęciem rachunku w Revolut Bank UAB, zobowiązany jest powiadamiany o ciążącym na nim obowiązku spłaty zadłużenia przez stronę litewską. Zobowiązany może dobrowolnie dokonać spłaty zadłużenia lub uchylając się od zapłaty ciążących na nim zobowiązań przekierować środki z rachunku w Revolut Bank UAB na podobny rachunek, który może znajdować się w innym kraju niż Litwa i Polska.

(akta kontroli str. 789-790)

W wyniku badania próby 10 zaległości podatkowych w łącznej kwocie 2 820,2 tys. zł, które zostały wyegzekwowane w toku egzekucji administracyjnej w całości[49], stwierdzono, że:

- łącznie wyegzekwowano kwotę 3 266, 2 tys. zł, która obejmowała należność główną, odsetki i koszty egzekucyjne;
- przed wyegzekwowaniem zaległości organ egzekucyjny zebrał informacje o zobowiązanych i ich majątku, w wyniku czego zaległości wyegzekwowano z rachunków bankowych;
- od wszczęcia egzekucji do wyegzekwowania zaległości podatkowej upłynęło od trzech do 21 dni (średnio dziewięć dni);
- od upływu terminu płatności zobowiązania podatkowego lub od dnia, w którym decyzja podatkowa (z której wynika kwota zobowiązania) stała się ostateczna do wyegzekwowania zaległości upłynęło od 22 do 234 dni (średnio 66 dni).

(akta kontroli str. 293, 1207-1208)

W wyniku badania próby 10 zaległości podatkowych na łączną kwotę 1 254,6 tys. zł, objętych postępowaniami egzekucyjnymi umorzonymi na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. [50], stwierdzono, że:

- w każdej sprawie organ egzekucyjny zebrał informacje o zobowiązanym i jego majątku;
- w każdej sprawie czynności egzekucyjne podjęto niezwłocznie po wystawieniu tytułu wykonawczego, tj. w tym samym dniu (9 przypadków) lub po czterech dniach i polegały na zajęciu rachunków bankowych;
- postępowania egzekucyjne prowadzone były od 122 do 1704 dni (średnio 859 dni), przy czym w sześciu sprawach przerwy pomiędzy poszczególnymi czynnościami zmierzającymi do zastosowania środka egzekucyjnego nie przekraczały 180 dni, zgodnie z pkt 13.2 *Instrukcji działania naczelników urzędów skarbowych województwa śląskiego w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych*[51], natomiast w czterech sprawach wystąpiły

[49] Dobranych w sposób celowy spośród zaległości wyegzekwowanych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., których należność główna mieściła się w przedziale od 20,0 do 500,0 tys. zł, z tego pięć z tytułu podatku VAT, dwie – podatku CIT, dwie – podatku PIT oraz jedna – podatku akcyzowego.

[50] Dobranych w sposób celowy spośród postępowań umorzonych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., których należność główna mieściła się w przedziale od 50,0 do 500,0 tys. zł, z tego pięć spraw z tytułu podatku VAT, dwie – podatku CIT, dwie – podatku PIT oraz jedna – podatku akcyzowego.

[51] Załącznik do zarządzenia DIAS nr 23/2019 z 28 lutego 2019 r. Dalej: *Instrukcja w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych*.

dłuższe przerwy, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- we wszystkich przypadkach egzekucja była bezskuteczna z uwagi na brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję[52];
- wobec sześciu spośród siedmiu zobowiązanych będących spółkami kapitałowymi, organ egzekucyjny nie wystąpił z wnioskiem o wpisanie w KRS informacji dotyczących egzekucji zaległości nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości;*
- w jednym przypadku zaległość przedawniła się 1 stycznia 2025 r., w jednym – trwało zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania w związku z wszczęciem postępowania karnego skarbowego, a w ośmiu – zobowiązania przedawnią się w latach 2026-2030.

(akta kontroli str. 664, 1209-1227, 1508-1526)

Liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe do realizacji w danym roku / półroczu wynosiła: 17 466 w 2022 r., 15 253 w 2023 r., 14 132 w 2024 r. (10 936 w I półroczu) i 9 973 w I półroczu 2025 r. W ww. latach / półroczach zrealizowano odpowiednio: 9413, 8423, 8559 (4580) i 4825 tytułów wykonawczych.

W 2023 r. i 2024 r. i I półroczu 2025 r. liczba przeciętnie zatrudnionych w Dziale SEE nieznacznie spadła w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. W latach 2022-2024 oraz w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. wynosiła odpowiednio: 23,9, 23,5 i 22,7 oraz 23,2 i 21,0.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników Działu SEE wzrosły w 2023 r. 2024 r. i w I półroczu 2025 r. o odpowiednio: 15,1%, 28,5% i 2,7%, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. W latach 2022-2024 oraz w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. wynosiły odpowiednio: 1 818, 3 tys. zł, 2 092,4 tys. zł, 2 689,4 tys. zł oraz 1 305,7 tys. zł i 1 340,5 tys. zł. Wzrosło również wypłacone wynagrodzenie prowizyjne, które wynosiło odpowiednio: 1 704,3 tys. zł, 1 745,6 tys. zł i 2 259,6 tys. zł oraz 1 085,2 tys. zł i 1 300,3 tys. zł.

W latach 2022-2024 oraz w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. wskaźniki skuteczności i efektywności egzekucji należności podatkowych przedstawiały się następująco:

- relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe do liczby takich tytułów do realizacji – odpowiednio 0,54, 0,55 i 0,61 oraz 0,42, i 0,48;
- relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe do liczby przeciętnie zatrudnionych w Dziale SEE – odpowiednio 393,8, 358,4 i 377,0 oraz 197,4 i 229,8;

[52] W przypadkach tych organ egzekucyjny sporządził kalkulację kosztów stanowiącą podstawę stwierdzenia, iż w postepowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

- relacja wydatków na wynagrodzenia pracowników Działu SEE do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe – odpowiednio 193,2, 248,4, 314,2 oraz 285,1 i 277,8;
- relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych objętych tytułami wykonawczymi do wydatków na wynagrodzenia pracowników Działu SEE – odpowiednio: 22,9, 20,3 i 18,3 oraz 19,5 i 22,7;
- relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych objętych tytułami wykonawczymi do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne pracowników Działu SEE – odpowiednio: 24,5, 24,4 i 21,7 oraz 23,5 i 23,4.

(akta kontroli str. 24, 27, 435, 604)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Wnioski o wpisanie w KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty jej wszczęcia, prowadzonej wobec podmiotu wpisanego w KRS:

a. dla 2455 (85,8%) zaległości – nie zostały złożone, czym naruszono art. 55a ust. 1 u.p.e.a.;

b. dla 391 (13,7%) zaległości – złożono od 118 do 1890 dni od upływu ww. terminu, czym naruszono pkt 15.1 *Instrukcji w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych*, z którego wynikało, iż postępowanie związane z wpisem do KRS winno być zainicjowane bezzwłocznie;

c. dla jednej zaległości – złożono przed upływem ww. terminu (po 38 dniach od wszczęcia egzekucji), czym naruszono art. 55a ust. 1 u.p.e.a.

NUS i Kierownik Działu SEE wyjaśnili, że przyczyną nieprawidłowości przedstawionych w pkt a i b było *(...) wyznaczenie priorytetowych zadań do wykonania przez organ egzekucyjny w celu osiągnięcia założonych w danych latach mierników do wykonania (...). Głównym zadaniem realizowanym w okresie objętym kontrolą było zwiększenie efektywności prowadzonych postepowań egzekucyjnych przy jednoczesnym zmniejszeniu ilości czynnych tytułów wykonawczych. Monitorowanie postępowań w powyższym zakresie, składanie oraz aktualizacja wniosków do KRS jest procesem czasochłonnym nie współmiernym do efektów uzyskanych w stosunku do zaangażowanych w ten proces sił.* Odnośnie do pkt c Kierownik Działu SEE wyjaśnił, że pośpieszono się ze złożeniem wniosku dotyczącego jednej zaległości, gdyż obejmował on także inne zaległości zobowiązanego.

NIK zwraca uwagę, że realizacja zadań priorytetowych organu egzekucyjnego nie może powodować zaniechania prawidłowego wypełniania jego obowiązków ustawowych. Wnioski o wpisanie w KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty jej wszczęcia, winny być składane niezwłocznie po upływie tego okresu, w celu ujawnienia innym uczestnikom obrotu gospodarczego istnienia należności publicznoprawnych, które są wierzytelnościami uprzywilejowanymi, korzystającymi z pierwszeństwa zaspokojenia.

(akta kontroli str. 760, 1176-1177, 1190-1206)

2. W czterech z 10 (40,0%) objętych badaniem sprawach, w których umorzono postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., wystąpiły przerwy pomiędzy wykonaniem kolejnych czynności zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego, wynoszące od 195 do 588 dni w sytuacji, gdy w pkt 13.2 *Instrukcji w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych* wskazano, że przerwy te nie powinny przekroczyć 180 dni.

(akta kontroli str. 758, 1209-1210, 1213-1227)

NUS oraz Kierownik Działu SEE wyjaśnili, że ustalono, iż zobowiązany nie posiada majątku, z którego egzekucja mogłaby być skutecznie prowadzona i w związku z tym nie podejmowano dalszych czynności poszukiwawczych ani egzekucyjnych, a ostatecznie postępowanie umorzono z uwagi na bezskuteczność egzekucji.

(akta kontroli str. 1177-1178)

NIK zwraca uwagę, że do czasu umorzenia postępowania egzekucyjnego, organ egzekucyjny winien stosować się do wymogów określonych w pkt 13.1 *Instrukcji w zakresie prowadzonych postępowań egzekucyjnych*, stanowiącym, że pracownik, któremu powierzono prowadzenie postępowania egzekucyjnego, zobowiązany jest do ciągłego podejmowania wszystkich przewidzianych prawem czynności, które doprowadzą do zastosowania środka egzekucyjnego, a w rezultacie do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie w zasadniczej części badanych spraw prawidłowo i skutecznie realizowano zadania organu egzekucyjnego w zakresie egzekwowania należności podatkowych. Po wpływie tytułów wykonawczych niezwłocznie przystępowano do prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Gromadzono informacje o zobowiązanych oraz ich majątku i stosowano odpowiednie środki przewidziane w u.p.e.a., wykorzystując dostępne narzędzia informatyczne wspomagające ten proces. Zasadnie umarzano postępowania egzekucyjne, z uwagi na bezskuteczność egzekucji. W 40,0% zbadanych postępowań egzekucyjnych wystąpiły jednak przypadki przerw przekraczających 180 dni pomiędzy kolejnymi czynnościami zmierzającymi do zastosowania środka egzekucyjnego. Ponadto w 13,7% objętych badaniem zaległości obowiązek organu egzekucyjnego, o którym mowa w art. 55a § 1 u.p.e.a., nie został wykonany bezzwłocznie, bowiem wnioski o wpisanie do KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, zostały złożone po upływie od 118 do 1890 dni od zaistnienia przesłanki określonej w ww. przepisie. Z kolei w 85,8% objętych badaniem zaległości obowiązek ten w ogóle nie został zrealizowany, a w przypadku jednej zaległości wniosek złożono przed zaistnieniem tej przesłanki.

OBSZAR

3. Prawidłowość odpisywania zaległości podatkowych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) w Urzędzie odpisano z tytułu przedawnienia 6531 należności podatkowych w łącznej kwocie 131 907 tys. zł, z tego: w 2022 r. 1945 w kwocie 42 899,2 tys. zł, w 2023 r. 1893 w kwocie 35 216,7 tys. zł, w 2024 r. 2 693 w kwocie 53 791,1 tys. zł (w tym w I półroczu 1672 w kwocie 23 258,3 tys. zł) i w I półroczu 2025 r. 1034 w kwocie 16 038,8 tys. zł. Kwota należności podatkowych odpisanych w 2024 r. zwiększyła się o 52,7 %,

a w 2023 r. i I półroczu 2025 r. zmniejszyła się o odpowiednio 17,9 % i 31 % w porównaniu do stanu w analogicznym okresie roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 295)

Na istotny wzrost zaległości odpisanych z tytułu przedawnienia w 2024 r. miało wpływ pismo Dyrektora Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów nr DPP6.851.12.2024.CNMM z 23 kwietnia 2024 r., odnoszące się do art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa[53], w którym polecono m.in. przeprowadzenie przez komórki do spraw wierzycielskich urzędów skarbowych weryfikacji terminu przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym i odpisania należności przedawnionych. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji odpisano z ewidencji księgowej Urzędu 740 należności podatkowych uznanych za przedawnione w łącznej kwocie 16 702,7 tys. zł, z tego:

- 726 należności podatkowych w łącznej kwocie 15 916,4 tys. zł. w 2024 r. – 166 na kwotę 6 396,7 tys. zł w maju, 93 na kwotę 760,2 tys. zł w czerwcu, 157 na kwotę 522,5 tys. zł w lipcu, 62 na kwotę 609,3 tys. zł w sierpniu, 57 na kwotę 4 973,6 tys. zł we wrześniu, cztery na kwotę 11,2 tys. zł w październiku, 112 na kwotę 657,8 tys. zł w listopadzie i 75 na kwotę 1 985,2 tys. zł w grudniu;
- 14 należności podatkowych w łącznej kwocie 786,3 tys. zł w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 156, 1492-1496)

Uzasadniając decyzję o zastosowaniu się do poleceń zawartych w ww. piśmie, NUS wyjaśniła: *W piśmie z 23 kwietna 2024 r. znak DPP6.851.12.2024.CNNM, przekazanym Nam przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, Ministerstwo Finansów poleciło wszystkim podległym urzędom skarbowym dokonanie m.in. cyt.: „(...) weryfikacji przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, odpisania należności przedawnionych (...)". Zastosowaliśmy się do tego polecenia i przeanalizowaliśmy, a następnie odpisaliśmy zaległości przedawnione. Jak wynika z treści pisma Ministerstwa Finansów polecenie to związane było z przyjęciem prokonstytucyjnej wykładni art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, która przewiduje, że cyt.: „na gruncie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej ustanowienie hipoteki lub zastawu skarbowego nie wyklucza przedawnienia zabezpieczonego w ten sposób zobowiązania podatkowego, przy czym termin przedawnienia biegnie na zasadach ogólnych, określonych w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jeżeli nie zaistniały okoliczności skutkujące zawieszeniem lub przerwaniem biegu terminu przedawnienia danego zobowiązania."*

(akta kontroli str. 939-940)

NIK zauważa, że w związku z niewykonaniem zaleceń wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego[54] z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w którym TK stwierdził niekonstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących zasad przedawniania się hipoteki i zastawu skarbowego, NUS realizował wytyczne Szefa KAS wynikające z pisma nr DPP6.851.12.2024.CNMM z dnia 23 kwietnia 2024 r., odnoszącego się do art. 70 § 8 O.p. NUS dokonując odpisu przedawnionych należności zgodnie z tymi wytycznymi działał w sytuacji,

[53] Dz.U. z 2025 r. poz. 111, ze zm. Dalej: O.p.
[54] Dalej: TK.

w której TK i sądy administracyjne wskazywały na wtórną niekonstytucyjność art. 70 § 8 O.p., a organy władzy wykonawczej i ustawodawczej nie podjęły działań legislacyjnych mających na celu skuteczne wprowadzenie właściwych rozwiązań prawnych zalecanych przez organy władzy sądowniczej.

Przegląd ustanowionych zabezpieczeń hipotecznych i zastawów skarbowych był dokonywany w oparciu o obowiązujące w Urzędzie procedury dotyczące odpisywania przedawnionych należności Skarbu Państwa[55]. W sytuacji gdy zobowiązanie podatkowe zabezpieczone hipoteką wygasło na skutek przedawnienia wydawano oświadczenie o wyrażeniu zgody na wykreślenie hipoteki przymusowej, które, wraz z wnioskiem o wykreślenie wpisu w księdze wieczystej, podatnik składał do sądu. W przypadku, gdy wygasło na skutek przedawnienia zobowiązanie zabezpieczone zastawem skarbowym, składano wniosek o wykreślenie zastawów w Portalu Usług Elektronicznych RZS.

(akta kontroli str. 174-188, 651-652, 669-679, 1043)

Według stanu na koniec 2024 r., w ewidencji księgowej Urzędu występowało 5 818 zaległości podatkowych starszych niż pięć lat na łączną kwotę 526 200,6 tys. zł (80,9% zaległości ogółem), w tym 188 513,2 tys. zł (35,8%) z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT. Spośród zaległości podatkowych starszych niż pięć lat:

- 4 890 na kwotę 116 607,8 tys. zł wynikało z deklaracji podatkowych;
- 537 na kwotę 298 626,3 zł wynikało z decyzji podatkowych wydanych przez NUCS (w tym 15 na kwotę 159 974 zł z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT);
- 391 na kwotę 110 966,4 zł wynikało z decyzji podatkowych wydanych przez NUS (w tym 14 na kwotę 28 539,2 tys. zł z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT).

(akta kontroli str. 30, 174-175)

Wartość miernika RP.ZOP *Zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych* osiągnięta w 2023 r. i w 2024 r. istnie wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosła odpowiednio 89,38% i 99,06% (w 2022 r. – 78,95%). NUS wyjaśniła, że na osiągniętą wartość wskaźnika w 2022 r. wpływ miały trudności związane z obsadą kadrową, w tym duża rotacja, odejścia pracowników z komórki wierzycielskiej, wykonywanie czynności przez pracowników z krótkim stażem pracy, bez doświadczenia w realizowanym obszarze.

(akta kontroli str. 153-157, 299-347, 680-741)

W wyniku badania 10 spraw dotyczących zaległości podatkowych starszych niż pięć lat (według stanu na koniec 2024 r.) na łączną kwotę 60 885,7 tys. zł (11,6% takich zaległości na koniec 2024 r.), ustalono, że:

[55] Decyzja NUS nr 1/2022 z 2 marca 2022 r. *w sprawie określenia zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Drugiego Urzędu Skarbowego w Katowicach w zakresie przedawnionych podatkowych i niepodatkowych należności Skarbu Państwa – realizacja Zarządzenia nr 3/2022 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji terminowego odpisywania przedawnionych podatkowych i niepodatkowych należności Skarbu Państwa w urzędach skarbowych województwa śląskiego*.

- osiem zaległości nie uległo przedawnieniu (stan na dzień 23 października 2025 r.), z tego dla trzech określono datę, w której zaległości się przedawnią[56], a dla pięciu nie określono takiej daty, z uwagi na trwające postępowania karne skarbowe;
- dwie zaległości przedawniły się 1 stycznia 2025 r. oraz 7 czerwca 2025 r. i po przeprowadzeniu analizy w tym zakresie zostały odpisane w księgach rachunkowych Urzędu odpowiednio 31 stycznia 2025 r. i 27 czerwca 2025 r.;
- w przypadku siedmiu zaległości bieg terminu przedawnienia został zawieszony na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 ustawy O.p., tj. wskutek wszczęcia postępowania karnego-skarbowego, w tym w pięciu przypadkach przerwa zawieszenie z tego w dwóch przypadkach zawieszenie ustało wskutek, a w pięciu – było w toku;
- jedną zaległość zabezpieczono hipoteką, która nie przedawniła się z uwagi na trwające postępowanie egzekucyjne, będące na etapie sporządzania planu podziału po sprzedaży nieruchomości przez Urząd;
- wobec jednej zaległości złożono wniosek o wpis hipoteki przymusowej, który na dzień 23 października 2025 r. nie figurował w księdze wieczystej nieruchomości dłużnika i złożono wniosek o wszczęcie egzekucji z nieruchomości;
- badane zaległości nie były zabezpieczone zastawem skarbowym;
- w przypadku ośmiu zaległości wierzyciel zebrał informacje o zobowiązanym i jego majątku, a w dwóch sprawach takich informacji nie zebrano z uwagi na umorzenie postępowania egzekucyjnego po przedawnieniu zaległości (w jednym przypadku) oraz z uwagi na spłaty uzyskiwane w wyniku egzekucji ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego (w jednym przypadku);
- w sześciu przypadkach postępowania egzekucyjne były w toku (ostatnia czynność egzekucyjna mająca na celu wyegzekwowanie zaległości nastąpiła w trzech przypadkach 6 kwietnia 2022 r. oraz 7 października 2022 r., 6 marca 2023 r. i 24 października 2024 r.), a w czterech przypadkach postępowania egzekucyjne zostały umorzone (ostatnia czynność egzekucyjna nastąpiła w dwóch przypadkach 5 października 2016 r. oraz 22 lipca 2019 r. i 28 kwietnia 2022 r.);
- w żadnym przypadku zaległości podatkowe nie zostały wyegzekwowane (w dziewięciu sprawach z uwagi na brak majątku, z którego można było prowadzić skuteczną egzekucję, a w jednej sprawie egzekucja z nieruchomości była na etapie sporządzenia planu podziału ze sprzedaży).

(akta kontroli str. 665-666, 1045-1071, 1078-1153)

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 obszarze. W 2024 r. i I połowie 2025 r. w księgach rachunkowych Urzędu odpisano z tytułu przedawnienia należności w łącznej kwocie 69 829,9 tys. zł (odpowiednio 53 791,1 tys. zł i 16 038,8 tys. zł), w tym 16 702,7 tys. zł (23,9%) – realizując wytyczne Szefa KAS, w związku ze wskazaną przez TK i sądy administracyjne wtórną niekonstytucyjnością art. 70 § 8 O.p. oraz

[56] 23 marca 2027 r., 17 marca 2028 r. i 10 kwietnia 2026 r.

brakiem podjęcia przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej działań legislacyjnych mających na celu skuteczne wprowadzenie właściwych rozwiązań prawnych zalecanych przez organy władzy sądowniczej. W objętej badaniem próbie zaległości nie stwierdzono przypadku nieodpisania zaległości z ksiąg rachunkowych Urzędu, w sytuacji gdy upłynął termin jej przedawnienia.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia:

1. Wykonywania czynności zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego z częstotliwością wymaganą w *Instrukcji w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych* (nie rzadziej niż co 180 dni).

2. Bezzwłocznego składania wniosków o wpisanie do KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty jej wszczęcia, prowadzonej wobec podmiotu wpisanego w KRS.

Wniosek

NIK wnosi o podjęcie – w przypadkach o których mowa w pkt 1 ppkt a sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru 2 – działań w celu wpisania do KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty jej wszczęcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Katowicach. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzono podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Katowice, dnia 19 listopada 2025 r.

Kontrolerzy
Janina Balas
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Joanna Adamczyk

St. inspektor kontroli państwowej

.....

Krzysztof Sokół

St. inspektor kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach