NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KFP.430.5.2026

Nr ewid. 11/2026/P/25/012/KFP

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE ZALEGŁOŚCIAMI PODATKOWYMI PRZEZ KRAJOWĄ ADMINISTRACJĘ SKARBOWĄ

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu

Finansów i Spraw Publicznych

Jarosław Borowski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, wrzesień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć 4

1. Wprowadzenie 6

2. Ocena ogólna 7

3. Synteza 10

4. Wnioski 20

5. Ważniejsze wyniki kontroli 21

5.1. Rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych 21

5.2. Nadzór nad jednostkami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie prawidłowego i skutecznego egzekwowania zaległości podatkowych 34

5.3. Egzekwowanie zaległości podatkowych w wybranych urzędach skarbowych 51

6. Załączniki 76

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 76

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 84

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 88

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 89

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

dochody podatkowe	dochody z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa, tj. podatku od towarów i usług (VAT), podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku od sprzedaży detalicznej;
Egapoltax	podsystem informatyczny wspomagający pracę działów egzekucyjnych administracji skarbowej w urzędach skarbowych, umożliwiający w szczególności ewidencjonowanie elektronicznych tytułów wykonawczych oraz rejestrowanie czynności i zdarzeń związanych z egzekucją;
IAS	izba administracji skarbowej;
JPK_VAT	Jednolity Plik Kontrolny dla VAT – dokument elektroniczny zawierający dane ewidencyjne o zakupach i sprzedaży oraz pełniący rolę deklaracji podatkowej, który podatnicy przesyłają do Krajowej Administracji Skarbowej;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy prowadzony na podstawie ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[1];
Minister Finansów	minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którego funkcję do 24 lipca 2025 r. sprawował Minister Finansów, a od 24 lipca 2025 r. Minister Finansów i Gospodarki;
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny;
NUS	naczelnik urzędu skarbowego;
NUCS	naczelnik urzędu celno-skarbowego;
Ognivo	system teleinformatyczny Krajowej Izby Rozliczeniowej (KIR) służący do elektronicznej wymiany informacji z bankami na temat rachunków bankowych dłużników;
Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[2];
organ egzekucyjny	organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w u.p.e.a. środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego jego obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków;

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 869, ze zm.
[2] Dz. U. z 2026 r. poz. 622.

Poltax2bPlus	system użytkowany przez komórki rachunkowe i wierzycielskie urzędów skarbowych z automatyczną obsługą wpływów, w którym rejestrowano CIT, PIT, VAT krajowy, podatek od niektórych instytucji finansowych, podatek od sprzedaży detalicznej i podatki zniesione, od 2023 r. także podatek od wydobycia niektórych kopalin, a od 2024 r. także VAT od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych i podatek od gier;
skarga pauliańska	instytucja prawna przewidziana w art. 527 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[3], która pozwala wierzycielowi zaskarżyć czynność prawną dłużnika jeśli została ona dokonana z pokrzywdzeniem wierzyciela;
ustawa o VAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[4];
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[5];
US	urząd skarbowy;
usługa PH HUB	platforma integracyjna umożliwiająca elektroniczne przekazywanie z systemu e-Dokumenty krajowych przesyłek rejestrowanych do Poczta Polska w celu ich wydruku, przygotowania i fizycznego doręczenia adresatom (usługa poczty hybrydowej);
Whtax	hurtownia danych w Ministerstwie Finansów cyklicznie zasilana danymi z systemów źródłowych urzędów skarbowych całego kraju. Dane w hurtowni są informacjami zbiorczymi, a zebrane w hurtowni dane są przechowywane w ujednoliconej postaci, niezmiennej w czasie. Informacje zawarte w hurtowni Whtax pochodzą z systemu Poltax2bPlus, a w szczególności z jego podsystemów: Egapoltax, Rachunkowość Podatkowa, Wymiar, Rejestracja;
wierzyciel	podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 1a pkt 13 u.p.e.a);
WSA	wojewódzki sąd administracyjny;
zaległości podatkowe	kwoty należne z tytułu podatków, które nie zostały zapłacone w terminie;
Zefir2	Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem – system informatyczny wykorzystywany przez jednostki KAS m.in. do obsługi finansowo-księgowej należności scentralizowanych tj. podatku akcyzowego i podatku VAT od importu towarów, a w 2023 r. także podatku VAT od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz podatku od gier, a w 2022 r. także podatku od wydobycia niektórych kopalin.

[3] Dz. U. z 2026 r. poz. 795.
[4] Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.
[5] Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy KAS skutecznie, prawidłowo i rzetelnie zarządzała zaległościami podatkowymi?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy naczelnicy urzędów skarbowych skutecznie, prawidłowo i rzetelnie dochodzili zapłaty zobowiązań podatkowych?

2. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie egzekwowali zaległości podatkowe?

3. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo odpisywali przedawnione zaległości podatkowe?

4. Czy Minister Finansów skutecznie wdrażał rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych?

5. Czy Minister Finansów prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych przez jednostki KAS?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, osiem urzędów skarbowych

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. Niektóre dane wykorzystane w informacji zostały zaktualizowane o dane dostępne na koniec 2025 r.

1. WPROWADZENIE

Zaległości podatkowe od 2018 r. przekraczają 100 mld zł i utrzymują się na zbliżonym poziomie, z niewielkimi wahaniami – od 100,3 mld zł (na koniec 2025 r.) do 109,1 mld zł (na koniec 2020 r.). Pomimo okresowych zmian nie obserwuje się trwałej tendencji spadkowej. Odzyskiwanie należności miało ograniczony wpływ na obniżenie wysokości zaległości podatkowych w latach 2024–2025 w porównaniu z rokiem 2023, w którym na koniec roku zaległości wyniosły 107 mld zł.

W 2024 r. organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 7,3 mld zł, tj. o 10,4% (0,7 mld zł) więcej niż w roku poprzednim. W 2023 r. kwota ta wzrosła o 1,1%, w 2022 r. o 48%, w 2021 r. o 32,4%.

Jednocześnie zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, według stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły 80 mld zł i stanowiły bardzo wysoki udział w ogólnej kwocie zaległości (77,8%). W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. (81,6 mld zł) zaległości mające ponad pięć lat zmniejszyły się o 1,6 mld zł, tj. o 2%, a ich udział w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. zmniejszył się o 1,5 punktu procentowego.

Ministerstwo Finansów stale podejmuje działania w zakresie usprawnienia procesu poboru i egzekucji należności podatkowych. W celu zwiększenia efektywności egzekucji w kwietniu 2023 r. umożliwiono płatności bezgotówkowe za pośrednictwem terminala płatniczego. Od czerwca 2023 r. zostały wdrożone automatyczne okresowe zapytania o rachunek bankowy zobowiązanego, a od października 2023 r. we wszystkich urzędach skarbowych wprowadzono funkcjonalność automatycznego generowania zajęć wierzytelności z rachunków bankowych, gdy zaległość nie przekracza 1 tys. zł.

Minister Finansów koordynuje wykonanie zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS.

Celem tej kontroli było również ustalenie, czy dochodzenie należności i egzekucja zaległości podatkowych były prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych skutecznie, prawidłowo i rzetelnie, w tym czy prawidłowo dokonywano odpisów przedawnionych zaległości podatkowych oraz czy Minister Finansów wdrażał rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych i sprawował nadzór nad tym procesem w sposób prawidłowy.

2. OCENA OGÓLNA

W Krajowej Administracji Skarbowej zarządzano zaległościami podatkowymi, wprowadzano usprawnienia w ich dochodzeniu oraz podejmowano czynności egzekucyjne adekwatne do okoliczności spraw. Zaległości podatkowe w okresie objętym kontrolą uległy wprawdzie obniżeniu, jednak nie było to wyłącznym efektem poprawy skuteczności egzekucji, lecz odpisania jako przedawnionych blisko jednej piątej ich wartości z końca 2022 r. Utrzymywała się niska skuteczność egzekucji zaległości mających pięć lat i więcej oraz wynikających z przeniesienia odpowiedzialności za zaległości na osoby trzecie. Pomimo zwiększenia nakładów na komórki egzekucyjne w urzędach skarbowych, nie nastąpiła proporcjonalna poprawa wyników, co wskazuje na potrzebę intensyfikacji poszukiwania majątku dłużników i podejmowania konsekwentnych czynności w sprawach, w których istnieje realna możliwość skutecznej egzekucji.

Kwota zaległości podatkowych była na koniec 2025 r. niższa niż na koniec 2022 r. o 6,3 mld zł (o 5,9%) i wyniosła 100,3 mld zł. W latach 2023–2025 odpisano 23,8 mld zł przedawnionych zobowiązań (tj. 22,3% stanu zaległości z końca 2022 r.), z tego 4,5 mld zł stanowiły zobowiązania wymagalne wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego – po zmianie stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Wyegzekwowane zaległości wzrosły z 6,6 mld zł w 2023 r. do 7,8 mld zł w 2025 r. Wzrostowi temu towarzyszyło jednak obniżenie z 1,14% do 1,07% relacji tych kwot do wartości zrealizowanych wpływów podatkowych.

W Ministerstwie Finansów podejmowano działania mające na celu usprawnienie procesu egzekucyjnego poprzez cyfryzację i automatyzację czynności. W szczególności wprowadzono automatyczne zajęcie rachunków bankowych, cykliczne zapytania do systemu Ognivo oraz moduły raportowe działające w oparciu o elektroniczny tytuł wykonawczy. Wdrożone rozwiązania usprawniły wybrane czynności egzekucyjne, jednak nie zapewniły pełnego wsparcia całego procesu egzekucji. Budowa i wdrożenie Jednolitego Systemu Podatkowego, zakładającego pełną cyfryzację postępowań, automatyzację czynności, integrację z kluczowymi systemami zewnętrznymi oraz wdrożenie elektronicznych licytacji, mogą zwiększyć efektywność egzekucji.

Izby administracji skarbowej w latach 2023–2025 osiągnęły wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekucji, wyznaczone w rocznych kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji

Skarbowej. Mierniki koncentrowały się na założonej kwocie wyegzekwowanych zaległości oraz ograniczeniu przyrostu zaległości podatkowych. Nie pozwalały więc na pełną ocenę skuteczności i efektywności egzekucji, gdyż pierwszy miernik miał wymiar wyłącznie kwotowy, a drugi nie był w pełni miarodajny ze względu na wysokie kwoty odpisów przedawnionych zaległości. NIK zwraca również uwagę na obniżenie efektywności kosztowej egzekucji. Zmniejszeniu uległa relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników komórek egzekucyjnych (z 11 w 2022 r. do 8,6 w I półroczu 2025 r.) oraz o prawie połowę (z 557,3 zł do 820 zł) wzrósł koszt obsługi jednego zrealizowanego tytułu wykonawczego w zakresie podatków.

Pomimo stopniowego wzrostu wyegzekwowanych kwot, efektywność egzekucji zobowiązań mających pięć lat i więcej, w szczególności z VAT, pozostawała niska. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi wyniosła dla VAT: w 2023 r. – 5,8%, w 2024 r. – 6,8%, w I półroczu 2024 r. – 3%, a w I półroczu 2025 r. – 2,6%. Dochodzenie zaległości podatkowych od osób trzecich nie było skuteczne, głównie z powodu braku majątku u osób jedynie fikcyjnie pełniących funkcje członków zarządów spółek.

Wysoki poziom umorzeń postępowań z powodu bezskuteczności egzekucji w kontrolowanych ośmiu urzędach skarbowych potwierdzał niską skuteczność działań egzekucyjnych. Bardzo niskie efekty odnotowano w przypadku zobowiązań wynikających z art. 108 ustawy o VAT, dotyczącego obowiązku zapłaty podatku wykazanego na fakturze, w tym również w przypadku czynności, które nie zostały dokonane. Udział należności wyegzekwowanych z tego tytułu w ogólnej kwocie wyegzekwowanych zaległości podatkowych w kontrolowanych urzędach skarbowych był niższy niż 2% w każdym z analizowanych okresów. NIK zauważa, że w tych urzędach zaległości z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT były na koniec I półrocza 2025 r. wyższe o 5,3% niż na koniec 2022 r.

W kontrolowanych przez NIK ośmiu urzędach skarbowych podejmowano działania zmierzające do dochodzenia należności, jednak stwierdzono przypadki opieszałości w podejmowaniu czynności wierzycielskich i egzekucyjnych. W pięciu urzędach wystąpiły opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, sięgające w skrajnych przypadkach roku i dwóch miesięcy oraz roku i pięciu miesięcy. W trzech sprawach wnioski o ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego złożono po upływie od półtora roku do ponad dwóch lat od uzyskania informacji o osiąganych przez zobowiązanych dochodach czy posiadanych przez nich

wierzytelnościach lub od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego pomimo że w toku pierwotnie prowadzonego postępowania dłużnik posiadał majątek. Ponadto w pięciu urzędach wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, w skrajnych przypadkach wynoszące prawie pięć miesięcy, a także niewystarczające dokumentowanie poszukiwania majątku oraz ustaleń uzasadniających nieprzystąpienie do egzekucji. Nieprawidłowości o podobnym charakterze stwierdzał również Minister Finansów w większości urzędów skarbowych objętych kontrolą w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Podobnie jak w poprzednich kontrolach NIK, we wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono znaczące opóźnienia bądź całkowity brak realizacji dyspozycji art. 55a u.p.e.a. Powtarzające się nieprawidłowości w tym zakresie dowodzą, że nie jest realizowany cel tego przepisu, jak również art. 41 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, sprowadzający się do ujawnienia informacji o długach podatkowych i ich egzekucji w aspekcie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Próby wdrażania robotyzacji zgłoszenia do KRS informacji o prowadzonej egzekucji, jeżeli zaległość nie została uregulowana w ciągu 60 dni, napotkały ograniczenia systemowe i prawne. Wdrożenie automatyzacji czynności w zakresie zgłoszeń do KRS stworzyłoby warunki dla usprawnienia działalności organów egzekucyjnych.

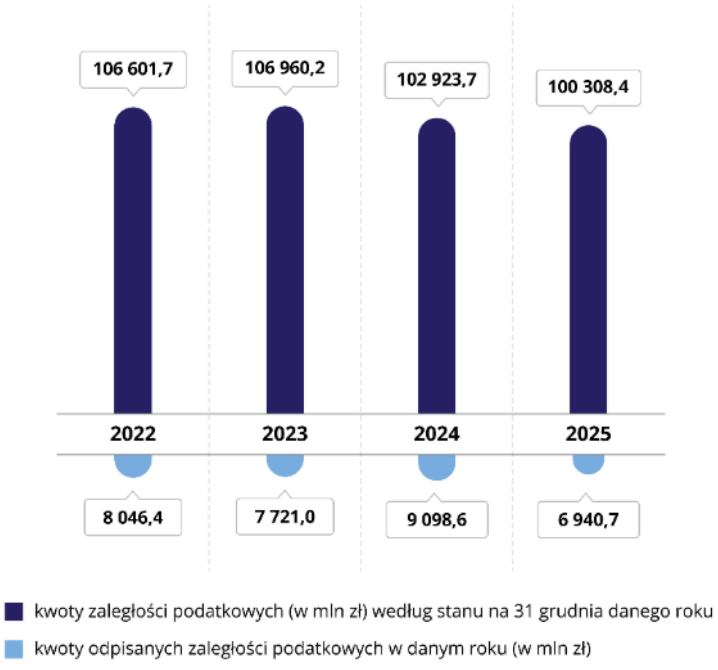
3. SYNTEZA

W Ministerstwie Finansów monitorowano stan zaległości podatkowych

Minister Finansów monitorował stan zaległości podatkowych. Proces ten był prowadzony z wykorzystaniem dostępnych narzędzi: Hurtowni danych Whtax, sprawozdań sporządzanych przez Urząd Skarbowy w Nowym Targu (w zakresie stanu należności, w tym zaległości rejestrowanych w systemie Zefir2), raportów izb administracji skarbowej z realizacji wyznaczanych przez Szefa KAS kierunków działania i rozwoju KAS oraz cyklicznych lub doraźnych informacji przesyłanych do Ministerstwa Finansów przez dyrektorów izb administracji skarbowej. Prowadzone były analizy efektywności egzekucji oraz przyczyn przedawnienia zobowiązań podatkowych. Do podległych jednostek były kierowane wyjaśnienia i zalecenia odnoszące się do prowadzenia postępowań egzekucyjnych. [str. 34–36, 43, 44]

Na koniec 2022 r. zaległości podatkowe wyniosły 106 601,7 mln zł. W kolejnym roku nieznacznie wzrosły i na koniec 2023 r. osiągnęły 106 960,2 mln zł. Na koniec 2024 r. poziom zaległości obniżył się o 3,8% i wyniósł 102 923,7 mln zł. W 2025 r. nastąpił dalszy spadek, a stan zaległości na koniec tego roku wyniósł 100 308,4 mln zł. Odnotowany spadek stanu zaległości podatkowych, wynikał głównie z odpisania zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia. W 2022 r. urzędy skarbowe odpisały przedawnione należności w kwocie 8046,4 mln zł, w 2023 r. – 7721 mln zł, a w 2024 r. – 9098,6 mln zł, natomiast w 2025 r. – 6940,7 mln zł. W 2024 r. wartość odpisów była wyższa o 17,8% w porównaniu z 2023 r. [str. 36, 44]

Infografika nr 1
Zaległości podatkowe w latach 2022–2025



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Na wzrost w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego kwoty należności odpisanych z tytułu przedawnienia, wpłynęło odpisanie zaległości wymagalnych wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego – po zmianie stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej[6]. Stanowisko to miało także wpływ na kształtowanie się poziomu zaległości podatkowych w 2025 r.

Jednocześnie, w przygotowanym w Ministerstwie Finansów projekcie ustawy zmieniającej Ordynację podatkową zaproponowano zastąpienie instytucji nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej) przesłanką zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku ustanowienia hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. Najwyższa Izba Kontroli w poprzednich kontrolach[7] wskazywała na konieczność podjęcia pilnej interwencji ustawodawcy w zakresie przedmiotowych przepisów Ordynacji podatkowej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to niezbędne z punktu widzenia poszanowania standardów państwa prawa. Zaproponowana zmiana jest zgodna z rekomendacją Najwyższej Izby Kontroli. [str. 44–48]

Przedawnione należności odpisane z opóźnieniem

Niewystarczający był nadzór Ministra Finansów nad prawidłowością prezentowania danych dotyczących należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto wykazanych w łącznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w cz. 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. W wyżej wymienionych sprawozdaniach według stanu na koniec 2022 r., na koniec 2023 r. i na koniec 2024 r. nieprawidłowo ujęto przedawnione zaległości na łączną kwotę 4,5 mln zł, a według stanu na 30 czerwca 2025 r. błędnie wykazano przedawnione zaległości w kwocie 6,3 mln zł. [str. 36, 73]

---

[6] Odpowiedź na interpelację poselską nr 2312, udzielona w piśmie Ministra Finansów z 10 kwietnia 2024 r. (znak: DSP5.054.1.2024), w której przyjęta została prokonstytucyjna wykładnia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

[7] Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na brak zmian w zakresie przepisu art. 70 § 8 O.p. Po kontroli P/15/012 *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych* skierowała do Ministra Finansów wniosek o wypracowanie, we współdziałaniu z innymi organami państwa, koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. Minister Finansów, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował o zawieszeniu prac do czasu zakończenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, które wyznaczą właściwy kierunek zmian legislacyjnych art. 70 § 8 O.p. Ponadto w trakcie kontroli P/20/010 *Egzekwowanie zaległości podatkowych* NIK ustaliła, że organy podatkowe zgłaszały problemy w szczególności w zakresie przepisów art. 76 § 1 w związku z art. 70 § 8 O.p. w przedmiocie zaliczenia nadpłaty na poczet zaległości podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym po upływie terminu przedawnienia zobowiązania, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. oraz zapadającymi orzeczeniami sądów administracyjnych w tym zakresie. Dwa lata później w trakcie kontroli P/22/010 *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej* NIK ustaliła, że nie zrealizowano zaleceń wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2013 r.

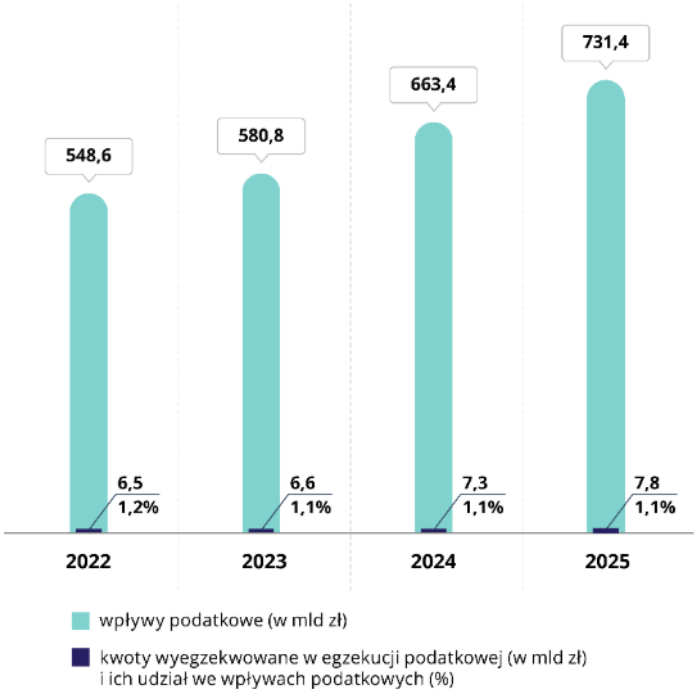
Poprawił się wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych dotyczących podatków, liczony jako relacja liczby tytułów załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia, wzrastając z 52,8% w 2022 r., 55,6% w 2023 r. i 57,8% w 2024 r. do 60,4% w 2025 r. Wzrosła liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych w odniesieniu do liczby pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych.

Kwota należności podatkowych wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne wzrosła z 6553,2 mln zł w 2022 r., 6628,5 mln zł w 2023 r., do 7319,1 mln zł w 2024 r. i 7801,8 mln zł w 2025 r., przy czym w I półroczu 2024 r. wyegzekwowano 3624,5 mln zł, a w I półroczu 2025 r. 4049,6 mln zł. Jednak relacja wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty wpływów podatkowych zrealizowanych obniżyła się w latach 2023–2025 w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosła odpowiednio 1,14% w 2023 r., 1,10% w 2024 r. i 1,07% w 2025 r. wobec 1,19% w 2022 r., co wskazuje, że pomimo wzrostu kwot odzyskanych w ujęciu nominalnym, skuteczność egzekucji w stosunku do całkowitych wpływów pozostawała niska.

Pomimo wzrostu wyegzekwowanych kwot, efektywność egzekucji zaległości mających pięć lat i więcej, w szczególności z podatku VAT pozostawała niska (efektywność mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wyniosła dla podatku VAT: w 2022 r. – 7,4%, w 2023 r. – 5,8%, a w 2024 r. – 6,8%, przy czym w I półroczu 2024 r. – 3%, a w I półroczu 2025 r. – 2,6%). [str. 38, 40, 41, 43]

Infografika nr 2

Relacja kwoty wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne zaległości podatkowych w latach 2022–2025 do kwoty wpływów podatkowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Znaczna była kwota postępowań egzekucyjnych umorzonych m.in. z powodu bezskuteczności egzekucji, wynikającej z braku majątku oraz źródeł dochodu zobowiązanych. Wartość należności objętych umorzonymi postępowaniami egzekucyjnymi wyniosła 5955,3 mln zł w 2022 r., 6615,7 mln zł w 2023 r., 5136,2 mln zł w 2024 r. W I półroczu 2025 r. kwota ta wyniosła 2024,9 mln zł wobec 2699,5 mln zł w I półroczu 2024 r. [str. 43]

Kwota zaległości objęta decyzjami o odpowiedzialności osób trzecich malała z 8,5 mld zł na koniec 2023 r. do 6,6 mld zł na koniec 2024 r. oraz 5,2 mld zł na koniec 2025 r. Jednocześnie w latach 2023–2025 wyegzekwowano niewielką kwotę należności – 86,5 mln zł, co wskazuje na bardzo niską skuteczność egzekucji wobec osób trzecich. Spadek kwoty zaległości objętych decyzjami nie wynikał z poprawy ściągalności należności, lecz przede wszystkim z braku realnych możliwości wyegzekwowania zobowiązań, w szczególności z uwagi na brak majątku osób wobec których orzeczono odpowiedzialność. Dostrzegając wskazaną przez NIK w ramach niniejszej kontroli bardzo niską skuteczność egzekwowania zaległości od członków zarządów spółek, którzy jedynie fikcyjnie pełnili swoje funkcje, Minister Finansów i Gospodarki zainicjował zmiany w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. Projektowane zmiany obejmują m.in. rozszerzenie odpowiedzialności za zaległości spółek również na osoby faktycznie nimi zarządzające oraz na umożliwienie wydania decyzji o zabezpieczeniu już w trakcie postępowania w sprawie odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe[8]. W opinii NIK zmiany te mogą pozwolić na zwiększenie skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych spółek. [str. 38]

Najwyższe kwoty należności głównej z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa uzyskano w drodze zajęcia rachunków bankowych, z wpłat zobowiązanego (dokonanych przed wszczęciem i/lub po wszczęciu egzekucji), a także z zajęcia wierzytelności z wykorzystaniem plików JPK_VAT. Kwoty uzyskane w drodze tych czynności egzekucyjnych łącznie stanowiły ponad 90% kwot wyegzekwowanych zaległości podatkowych. Organy egzekucyjne rzadko stosowały egzekucję z instrumentów finansowych, rachunków papierów wartościowych, praw majątkowych w Rejestrze Akcjonariuszy oraz z weksli. Zajęcie praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych praw pozwoliło na uzyskanie kwoty 5,7 mln zł w 2023 r. i 1,2 mln zł w 2024 r. Niewielką kwotę uzyskano także w 2024 r. z zajęcia prawa majątkowego zarejestrowanego w Rejestrze Akcjonariuszy. [str. 24–26, 39, 40, 64, 65]

---

[8] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – nr UC138.

Izby administracji skarbowej w latach 2023–2025 osiągnęły wartości mierników stopnia realizacji celów w zakresie egzekucji wyznaczonych w rocznych kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej. Zrealizowane zostały na koniec 2024 r. także działania określone w czteroletnich Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024 – *Zapewnienie stabilnych finansów publicznych: Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej*. Zwiększyła się aktywność organów egzekucyjnych w terenie oraz wykorzystanie narzędzi analitycznych i informatycznych wspierających decyzje egzekucyjne. Wartości docelowe ustalonych mierników zostały osiągnięte. Jeden z mierników zakładał uzyskanie założonej kwoty zaległości podatkowych, a drugi koncentrował się na przyroście zaległości podatkowych. W badanym okresie odnotowano pogorszenie efektywności kosztowej egzekucji administracyjnej, w związku z wyższym tempem wzrostu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia oraz prowizje niż zrealizowanych tytułów wykonawczych oraz kwot wyegzekwowanych. W Ministerstwie Finansów nie analizowano tego wskaźnika, w oparciu o dane z poszczególnych izb administracji skarbowej. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych zaległości podatkowych obniżyła się z: 11 w 2022 r. do 8,5 w 2024 r., a w I półroczu 2025 r. wyniosła 8,6. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne wypłacone pracownikom komórek egzekucyjnych obniżyła się z 25,4 w 2022 r. do 20,8 w 2024 r. i 20 w I półroczu 2025 r. Koszt obsługi jednego zrealizowanego tytułu wykonawczego w zakresie podatków, wyrażony relacją wydatków na wynagrodzenia/uposażenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe sukcesywnie wzrastał z 557,3 zł w 2022 r. do 784,9 zł w 2024 r. i 847,4 zł w 2025 r. (w I półroczu 2025 r. wyniósł 820 zł). [str. 34, 35, 40–42]

Wdrożono rozwiązania służące skutecznemu egzekwowaniu zaległości podatkowych

Rosła skuteczność instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości jako instrumentu wspierającego egzekucję administracyjną. Odnotowano systematyczny wzrost liczby protokołów zatwierdzanych w całości przez organ egzekucyjny, a także wzrost kwot uzyskiwanych ze sprzedaży zajętych ruchomości.

Wdrożenie usługi PH HUB oraz automatyzacja zajęć wierzytelności z rachunków bankowych istotnie usprawniły proces egzekucji administracyjnej należności o niskiej wartości. Rozwiązanie to przyczyniło się do zwiększenia efektywności organizacyjnych komórek egzekucyjnych poprzez redukcję obciążenia pracowników czynnościami technicznymi i powtarzalnymi. Odciążenie zasobów kadrowych stworzyło warunki do skierowania ich do prowadzenia spraw bardziej złożonych, wymagających indywidualnej analizy oraz zastosowania pracochłonnych

środków egzekucyjnych, co może przyczynić się w ocenie NIK do zwiększenia ogólnej skuteczności systemu egzekucji administracyjnej. Warunkiem osiągnięcia tego efektu jest odpowiednie przygotowanie pracowników organów egzekucyjnych do prowadzenia takich spraw oraz posiadanie przez zobowiązanych majątku lub źródeł dochodu umożliwiających skuteczną egzekucję.

Wdrożenie automatycznego generowania zapytań o rachunki bankowe w systemie Ognivo zapewnia organom egzekucyjnym regularny dostęp do aktualnych danych o rachunkach bankowych zobowiązanych, co zwiększa efektywność stosowania najczęściej stosowanego środka egzekucyjnego. Funkcja nie ogranicza możliwości wysyłania zapytań manualnych, w tym do banków nieobsługiwanych przez system Ognivo. [str. 21–25]

Jednocześnie istotnymi barierami dla dalszej automatyzacji pozostają ograniczenia prawne i techniczne. Wdrożenie robota dokonującego automatycznych wpisów o umorzeniu postępowań egzekucyjnych w Krajowym Rejestrze Zadłużonych ograniczone jest wymogiem dostępu do tego rejestru za pośrednictwem Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Prace nad wdrożeniem robota dokonującego automatycznych wpisów w KRS zgodnie z art. 55a u.p.e.a. nie są prowadzone z powodu braku możliwości automatycznego logowania do systemu oraz konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych. [str. 30–32]

Automatyzacja zajęć instrumentów finansowych nie przyniosła znaczącej poprawy

W 2024 r. prowadzono prace analityczne nad automatyzacją zajęć praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych. Na koniec kontroli NIK, tj. 15 grudnia 2025 r. prace pozostawały w toku. Przyjęto założenie, że zajęcia praw z instrumentów finansowych zostaną automatycznie kierowane do określonych biur maklerskich z możliwością manualnego zajęcia w innym (spoza listy) biurze. Oczekiwanym efektem ma być wzrost liczby zajęć i poprawa skuteczności egzekucji.

Dotychczas egzekucja z instrumentów finansowych była stosowana sporadycznie i przynosiła ograniczone efekty finansowe. W latach 2023–2024 zajęcia praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych praw pozwoliły na uzyskanie kwoty 5,7 mln zł w 2023 r. i 1,2 mln zł w 2024 r. Główne bariery stanowiły: nietypowy charakter tego majątku, brak dostępu organów egzekucyjnych do informacji o rachunkach inwestycyjnych (brak integracji biur maklerskich z Ognivo), czasochłonność procedur oraz konieczność stosowania szczególnych regulacji.

Ministerstwo Finansów przedstawiło w *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury*

nadmiernego deficytu, założenie poprawy efektywności egzekucji w wyniku wzrostu liczby zajęć w efekcie wdrożenia obligatoryjnego Krajowego Systemu eFaktur i automatyzacji poszukiwania rachunków papierów wartościowych. Według szacunków, w efekcie automatyzacji poszukiwania majątku w Krajowego Systemu eFaktur organy egzekucyjne mogą osiągnąć dodatkowo 30 mln zł rocznie, a automatyzacji zajęć do biur maklerskich dla zaległości powyżej 100 tys. zł – 300 mln zł rocznie.

Założenia te nie uwzględniają jednak wysokiego poziomu nieściągalności zaległości podatkowych. Ministerstwo Finansów traktuje wszystkie należności objęte tytułami wykonawczymi jako potencjalnie ściągalne, mimo że znaczna ich część dotyczy zobowiązanych bez majątku i źródeł dochodu. [str. 26–30]

Zaplanowano zastąpienie systemu Egapoltax, bardziej zaawansowanym systemem

Zaplanowano zmianę istniejącego od ponad dwudziestu lat podsystemu Egapoltax, opartego na obsłudze manualnej, zintegrowanym cyfrowym systemem wspierającym realizację zadań z zakresu egzekucji administracyjnej w Jednolitym Systemie Podatkowym (JSP) Moduł Egzekucja. Oczekiwane korzyści obejmują wzrost skuteczności egzekucji, obniżenie kosztów operacyjnych oraz poprawę jakości nadzoru. Jednolity System Podatkowy Moduł Egzekucja stanowi rozwiązanie mające na celu systemowe usunięcie zidentyfikowanych problemów poprzez wdrożenie mechanizmów automatyzacji i pełną cyfryzację procesu egzekucji administracyjnej. Automatyczne poszukiwanie składników majątku i źródeł dochodu zobowiązanych w ramach integracji z systemami wewnętrznymi i zewnętrznymi stanowiłoby istotne wsparcie egzekucji, przyspieszając czynności, ograniczając ryzyko błędów. Skuteczność JSP Egzekucja będzie zależna od terminowości realizacji projektu, prawidłowej integracji z systemami zewnętrznymi. [str. 33, 34]

Kontrolowane urzędy skarbowe podejmowały działania w zakresie zarządzania zaległościami podatkowymi, obejmujące zarówno czynności wierzycielskie, jak i egzekucyjne, z wykorzystaniem dostępnych narzędzi informatycznych oraz instrumentów prawnych. W większości przypadków działania te były inicjowane, jednak ich skuteczność pozostawała ograniczona.

Dominowały zaległości o wysokim ryzyku nieodzyskania, głównie z powodu braku majątku dłużników i źródeł dochodów

Struktura zaległości podatkowych wskazywała na dominujący udział należności wynikających z decyzji podatkowych, w szczególności decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT. Na koniec 2024 r. blisko dwie piąte ogółu zaległości podatkowych stanowiły zaległości wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT. Kwota tych zaległości była na koniec 2024 r. o 8,4% wyższa niż na koniec 2023 r., a na koniec czerwca 2025 r. o 5,6% wyższa niż na koniec czerwca 2024 r. Znaczna część zaległości dotyczyła podmiotów, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej, zostały wykreślone z rejestru VAT, co miało wpływ na skuteczne wyegzekwowanie należności. W strukturze zaległości

podatkowych wysoki był udział należności starszych niż pięć lat, przy jednocześnie niskiej skuteczności ich egzekucji. Głównymi przyczynami braku efektów egzekucyjnych pozostawał brak majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych, trudności w ustaleniu ich miejsca pobytu, a także znaczny upływ czasu od powstania zobowiązań, szczególnie w przypadku podmiotów prowadzących fikcyjną działalność gospodarczą lub uczestniczących w procederze wystawiania fikcyjnych faktur.

Przeprowadzone badanie wykazało, że organy podatkowe podejmowały działania windykacyjne i egzekucyjne, jednak stwierdzono również przypadki opieszałości w podejmowaniu czynności wierzycielskich, w szczególności w zakresie poszukiwania majątku zobowiązanych po umorzeniu postępowania egzekucyjnego (w jednym urzędzie skarbowym – w trzech sprawach wnioski o ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego złożono po upływie od półtora roku do ponad dwóch lat od uzyskania informacji o dochodach czy wierzytelnościach zobowiązanych lub od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, pomimo że dłużnik posiadał majątek) oraz wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych stwierdzone w pięciu z ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych (opóźnienia w skrajnych przypadkach wyniosły, rok i dwa miesiące oraz rok i pięć miesięcy). Opieszałość w działaniach pozostawała w sprzeczności z zasadą niezwłocznego reagowania, która jest kluczowa dla skutecznego zarządzania zaległościami podatkowymi. Kategoryzacja zaległości według prawdopodobieństwa ich odzyskania mogłaby, zdaniem NIK, sprzyjać częstszej i bardziej pogłębionej analizie sytuacji majątkowej zobowiązanych oraz odpowiedniemu ukierunkowaniu działań egzekucyjnych.

Analiza działań podejmowanych przez wierzyciela i organy egzekucyjne wobec zaległości wykazała, że odzyskane kwoty stanowiły niewielki odsetek ogółu zaległości objętych badaniem. Głównymi barierami skutecznej egzekucji pozostawały brak majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych, trudności w ustalaniu ich aktualnego miejsca pobytu. Ich znaczenie rośnie wraz z upływem czasu od powstania zobowiązania.

[str. 52–56, 58–62]

W kontrolowanych urzędach skarbowych analizowano możliwość przenoszenia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie oraz podejmowano działania w tym zakresie. Chociaż decyzje o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich obejmowały znaczne kwoty zaległości, to efektywność ich egzekwowania była bardzo niska, a wyegzekwowane kwoty stanowiły marginalny udział w ogólnej kwocie zobowiązań objętych tymi decyzjami.

Organy podatkowe korzystały ze skargi pauliańskiej, w sytuacjach, gdy zobowiązani wyzbyli się majątku w celu uniknięcia egzekucji. Instrument ten przynosił ograniczone efekty finansowe, co było wynikiem trudności

w udokumentowaniu wszystkich ustawowych przesłanek niezbędnych do jego skutecznego zastosowania. [str. 56–58]

Organy egzekucyjne stosowały zajęcia ruchomości i nieruchomości, głównie w sytuacjach, gdy inne, mniej uciążliwe, środki egzekucyjne okazywały się nieskuteczne. Choć skuteczność tych działań w zakresie faktycznej sprzedaży zajętego mienia była ograniczona, samo zajęcie – zwłaszcza nieruchomości – często prowadziło do dobrowolnej spłaty zaległości przez zobowiązanych. [str. 66, 67]

W organach egzekucyjnych kontrolowanych urzędów skarbowych udział zaległości wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT w strukturze zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 5,7% na koniec 2022 r. i 4,4% na koniec 2023 r. do 10,3% na koniec 2024 r. Na koniec I półrocza 2025 r. udział ten wyniósł 7,1% i był o 0,2 punktu procentowego niższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Jednocześnie udział zaległości z art. 108 ustawy o VAT w kwotach wyegzekwowanych w poszczególnych okresach objętych analizą był niższy niż 2%. Zobowiązania te w niewielkim stopniu przekładały się na rzeczywiste wpływy budżetowe. [str. 64–66]

Utrzymująca się wysoka wartość umorzonych postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wskazuje na istotne ograniczenia w zakresie identyfikacji majątku i źródeł dochodów zobowiązanych oraz znaczną skalę trwałej nieściągalności części zaległości podatkowych. Analiza 80 spraw umorzonych na tej podstawie potwierdziła zasadność umorzenia tych postępowań przez organy egzekucyjne (zobowiązani nie posiadali majątku ani źródeł dochodów umożliwiających skuteczne wyegzekwowanie należności), jednak ujawniła w pięciu z ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych także uchybienia w działaniach organów egzekucyjnych, w tym opóźnienia i przerwy w podejmowaniu czynności egzekucyjnych przekraczające dopuszczalne terminy (wynoszące, w skrajnych przypadkach prawie pięć miesięcy), niewystarczające dokumentowanie poszukiwania majątku oraz ustaleń uzasadniających nieprzystąpienie do egzekucji, a także przypadki nierzetelnych działań skutkujących niewyegzekwowaniem zaległości w wyniku m.in. sprzedaży ruchomości w trakcie egzekucji czy nawet w jednym urzędzie skarbowym niedokonanie faktycznego zajęcia ruchomości. Podobnie jak w poprzednich kontrolach NIK, we wszystkich ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono znaczące opóźnienia bądź całkowity brak realizacji obowiązku wynikającego z art. 55a u.p.e.a. polegającego na złożeniu do sądu rejestrowego (KRS) wniosku o wpis informacji o prowadzonej egzekucji. Nieprawidłowości ujawniło również siedem kontroli planowych przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów w obszarze postępowań egzekucyjnych

w podległych urzędach skarbowych. Dotyczyły one opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, bezczynności w poszukiwaniu majątku zobowiązanych oraz niewykorzystywania dla celów egzekucji posiadanych informacji. [str. 48, 49, 67–70]

Pogarszająca się efektywność egzekucji zaległości podatkowych, mimo wzrostu nakładów finansowych na wynagrodzenia pracowników

Funkcjonowanie komórek egzekucyjnych w ośmiu skontrolowanych urzędach skarbowych charakteryzowało się pogarszającą się efektywnością egzekucji zaległości podatkowych, pomimo wzrostu nakładów finansowych ponoszonych na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w tych komórkach.

Analiza realizacji wydatków na wynagrodzenia do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych wykazała systematyczny spadek efektywności kosztowej egzekucji. Wzrost wydatków na wynagrodzenia nie znajdował odzwierciedlenia w proporcjonalnym wzroście liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych ani w wysokości wyegzekwowanych należności podatkowych. W szczególności w 2024 r. odnotowano znaczący wzrost kosztów osobowych przy jednoczesnym nieznacznym spadku liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych w porównaniu do 2022 r.

Negatywne tendencje stwierdzono również w zakresie relacji kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia ogółem oraz wynagrodzenia prowizyjne, przy czym poprawa tych wskaźników w I półroczu 2025 r. miała charakter częściowy i nie kompensowała wcześniejszego spadku ich wartości. Relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych skontrolowanych urzędów skarbowych obniżyła się z 30,4 w 2022 r., 25,4 w 2023 r. do 22,7 w 2024 r. Tendencja spadkowa odwróciła się w I półroczu 2025 r., kiedy wyniosła 32,3 wobec 24,3 w I półroczu 2024 r. Natomiast relacja wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych w 2024 r. zmniejszyła się do 28,2 z 35,9 w 2022 r. i 31,1 w 2023 r. Relacja ta w I półroczu 2025 r. wzrosła do 37 z 30,4 w I półroczu 2024 r.

Pomimo wzrostu liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych przypadających na jednego zatrudnionego, nie nastąpiła poprawa ogólnej efektywności egzekucji zaległości podatkowych. [str. 70–72]

Realizacja polecenia Ministerstwa Finansów wynikająca z pisma z 23 kwietnia 2024 r. dotyczącego postępowania z przedawnionymi zobowiązaniami podatkowymi zabezpieczonymi hipoteką lub zastawem skarbowym przyczyniła się do istotnego zwiększenia wartości odpisów.

Wartość miernika RP.ZOP – zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych w większości urzędów kształtowała się na poziomie zbliżonym do zakładanego. [str. 73, 74]

4. WNIOSKI

Do Ministra Finansów i Gospodarki

1. Zintegrowanie systemów teleinformatycznych w celu zwiększenia skuteczności egzekucji należności podatkowych.
2. Zainicjowanie we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości działań legislacyjnych w celu wyeliminowania barier automatyzacji zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego i Krajowego Rejestru Zadłużonych danych o zaległościach podatkowych i ich egzekucji.
3. Zintensyfikowanie działań w zakresie automatyzacji procesów poszukiwania majątku zobowiązanych, w tym usunięcie barier uniemożliwiających automatyczną identyfikację zobowiązanych posiadających aktywa w postaci praw z instrumentów finansowych.
4. Podjęcie działań mających na celu kategoryzację zaległości podatkowych z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich odzyskania.
5. Wypracowanie i stosowanie do oceny działalności organów egzekucyjnych dodatkowych mierników pozwalających na pogłębioną ocenę skuteczności egzekucji zaległości podatkowych.
6. Uwzględnienie efektywności kosztowej w monitorowaniu działalności organów egzekucyjnych.
7. Zapewnienie realizacji przez organy egzekucyjne dyspozycji art. 55a u.p.e.a. w zakresie składania do sądu wniosku o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego danych dotyczących egzekucji w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ROZWIĄZANIA SŁUŻĄCE EGZEKWOWANIU ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH

W badanym okresie w Ministerstwie Finansów podejmowano działania polegające na inicjowaniu rozwiązań organizacyjnych, legislacyjnych i informatycznych, ukierunkowanych na zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej.

Jednym z wdrożonych rozwiązań było zautomatyzowanie procesu pozyskiwania informacji o rachunkach bankowych umożliwiającego ustalenie rachunków bankowych zobowiązanych, prowadzonych przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Informacje te były pozyskiwane w wyniku zapewnienia dostępu do systemu teleinformatycznego Ognivo prowadzonego przez Krajową Izbę Rozliczeniową. W Ministerstwie Finansów były realizowane prace związane z automatyzacją czynności egzekucyjnych, w wyniku których uruchomiono platformę PH HUB i usługą automatycznego zajęcia rachunków bankowych dla tytułów wykonawczych o niskiej wartości, tj. w przypadku gdy zaległość z tytułu należności głównej wraz z odsetkami nie przekracza 1 tys. zł. Rozwiązania te usprawniły pracę pracowników organów egzekucyjnych poprzez ograniczenie liczby pracochłonnych czynności administracyjnych oraz skrócenie czasu pomiędzy pozyskaniem informacji o majątku zobowiązanego a zastosowaniem środka egzekucyjnego.

Wdrożenie z dniem 1 stycznia 2022 r. instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości (dalej: TZR) umożliwiło funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej ujawnianie i zabezpieczanie majątku dłużników w toku kontroli celno-skarbowych w przypadkach, gdy nie było możliwe zastosowanie standardowych środków egzekucyjnych. Celem tej regulacji było nie tylko zwiększenie ściągalności należności budżetowych, lecz także wzmocnienie efektu prewencyjnego i motywującego wobec zobowiązanych.

W urzędach skarbowych, w tym w komórkach egzekucyjnych w ramach programu Polska Bezgotówkowa zostały wdrożone terminale płatnicze, co skróciło czas płatności i umożliwiło bezgotówkowe uiszczanie należności.

Wdrożono rozwiązanie legislacyjne w postaci tymczasowego zajęcia ruchomości

Od 1 stycznia 2022 r. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej uzyskali uprawnienie do tymczasowego zajęcia ruchomości w toku prowadzonych kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli realizowanych na drogach publicznych i przejściach granicznych, a także kontroli ex-post,

odnoszących się do towarów i środków transportu. W ramach tego rozwiązania zobowiązany zostaje na okres do 96 godzin, licząc od momentu podpisania protokołu zajęcia, pozbawiony możliwości rozporządzania zajętymi ruchomościami (czyli sprzedaży, przekazania itp.). Wprowadzenie do ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[9] (dalej: ustawy o KAS) instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości miało na celu wzmocnienie efektywności działań organów Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie skutecznego egzekwowania dochodzonych zaległości. Środek ten był stosowany w sytuacji, gdy w trakcie kontroli ustalono, że zobowiązany posiada zaległości podatkowe egzekwowane przez naczelnika urzędu skarbowego na podstawie tytułów wykonawczych na co najmniej 10 tys. zł, a jednocześnie kontrolujący ujawni majątek ruchomy należący do zobowiązanego. Ruchomości nie podlegały zajęciu, jeśli ich wartość znacznie przekraczała egzekwowaną kwotę. W Ministerstwie Finansów zidentyfikowano potrzebę wdrożenia tego rozwiązania jako instrumentu zwiększającego skuteczność egzekucji administracyjnej. Przed jego wdrożeniem łączna kwota zaległości wymagalnych przekraczających 10 tys. zł wynosiła kilkanaście miliardów zł, przy czym rocznie w drodze egzekucji odzyskiwano ponad 4 mld zł.

W efekcie wdrożenia rozwiązania umożliwiającego tymczasowe zajęcie ruchomości, wzrosły dobrowolne wpłaty zobowiązań przez zobowiązanych. Łączna kwota należności wpłaconych przez zobowiązanych po sporządzeniu protokołu tymczasowego zajęcia ruchomości w okresie 2022 – I półrocze 2025 wyniosła 71,2 mln zł.

Od wprowadzenia rozwiązania rosła liczba protokołów tymczasowego zajęcia ruchomości zatwierdzonych w całości przez organ egzekucyjny, jak również kwota uzyskana z tytułu sprzedaży ruchomości. Z danych ze sprawozdań przekazywanych przez dyrektorów izb administracji skarbowej wynika, że w 2022 r. organy egzekucyjne zatwierdziły w całości 213 protokołów tymczasowego zajęcia ruchomości, w 2023 r. 469, w 2024 r. 502, w I półroczu 2025 r. 247. Natomiast liczba protokołów tymczasowego zajęcia ruchomości zatwierdzonych w części przez organ egzekucyjny w 2022 r. wyniosła 27, w 2023 r. 65, w 2024 r. 59, a w I półroczu 2025 r. 27. Jednocześnie zmniejszyła się liczba postanowień o odmowie zatwierdzenia protokołu tymczasowego zajęcia ruchomości, ze 114 średnio w latach 2022–2023 do 99 w 2024 r. i 50 w I półroczu 2025 r.

Kwota uzyskana z tytułu sprzedaży ruchomości w 2022 r. wyniosła 328,4 tys. zł, w 2023 r. 888,4 tys. zł, w 2024 r. 969 tys. zł, w I półroczu 2025 r. 481,5 tys. zł.

[9] Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.

W uzasadnieniu do ustawy z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw[10], na mocy której od 2022 r. wprowadzono instytucję tymczasowego zajęcia ruchomości wskazano, że pozytywny wpływ ustawy na sektor finansów publicznych w zakresie dochodów miał wynosić 500 mln zł rocznie, począwszy od 2022 r. Szacunek ten wynikał z oczekiwanego zwiększenia efektywności egzekucji administracyjnej.

Koszty związane z magazynowaniem, przeładunkiem i transportem zajętych ruchomości poniesione przez organy egzekucyjne w 2023 r. wyniosły 43 tys. zł, w 2024 r. 8 tys. zł i w I półroczu 2025 r. 630 zł. Wysokość kosztów ponoszonych przez organy egzekucyjne, była uzależniona od rodzaju i liczby ruchomości podlegających tymczasowemu zajęciu ruchomości. W przypadku, gdy zajęte ruchomości wymagały specjalnych warunków przechowywania, czy też transportowania, koszty były wysokie. Dotyczyło to w szczególności takich ruchomości jak olej opałowy i olej napędowy, które jako substancje łatwopalne wymagają zapewnienia szczególnych warunków przechowywania. W 2023 r. organy egzekucyjne raportowały o dużej ilości oleju opałowego i napędowego zajętego w ramach procedury tymczasowego zajęcia ruchomości, co przełożyło się na wysoki poziom wykazanych kosztów w tym roku.

Upowszechniono stosowanie bezgotówkowej formy płatności należności pieniężnych

Z dniem 27 marca 2023 r. w komórkach egzekucyjnych wszystkich urzędów skarbowych uruchomione zostały terminale płatnicze. Od tego momentu organy egzekucyjne mogły stosować egzekucję z pieniędzy oraz przyjmować należności pieniężne w formie bezgotówkowej. Możliwość natychmiastowego przyjęcia należności w formie bezgotówkowej ograniczyła bariery techniczne po stronie zobowiązanych, skróciła czas realizacji czynności egzekucyjnych oraz zmniejszyła ryzyko bezskuteczności egzekucji z pieniędzy.

Zgodnie z Umową o Współpracy nr 2022/146 zawartą 5 grudnia 2022 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Izbą Administracji Skarbowej w Szczecinie (działającej w imieniu pozostałych izb administracji skarbowej) a Fiserv Polska (właściciel marki POLCARD), opłaty pobierane przez agenta rozliczeniowego pokrywała Fundacja Polska Bezgotówkowa w ramach dofinansowania na zasadach określonych w Programie Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego.

W 2024 r. odnotowano 13,5 tys. transakcji z użyciem terminala płatniczego. Łącznie z tego tytułu uzyskano kwotę 23,2 mln zł. W I półroczu 2025 r. było to 431,8 tys. transakcji na kwotę 228,4 mln zł.

[10] Dz. U. poz. 2105, ze zm.

Wdrożono rozwiązania redukujące obciążenie pracowników czynnościami technicznymi i powtarzalnymi

W dniu 26 października 2023 r. wdrożona została usługa PH HUB, tj. platforma integracyjna udostępniająca usługę poczty hybrydowej. Wdrożenie tej usługi stanowiło warunek niezbędny do uruchomienia automatycznych zajęć rachunków bankowych do tytułów wykonawczych o niskiej wartości. W tym dniu wdrożono także funkcjonalność automatycznego generowania zajęć wierzytelności z rachunków bankowych, w sprawach, w których łączna zaległość z tytułu należności głównej oraz odsetek, po odrzuceniu dalszych i kolejnych tytułów wykonawczych (art. 26c i 26ca u.p.e.a.), spraw zawieszonych i wstrzymanych, spraw zarejestrowanych w związku ze zbiegiem lub rekwizycją, nie przekraczała 1 tys. zł. Automatyczne generowanie zajęć wierzytelności z rachunków bankowych dotyczyło wyłącznie spraw prowadzonych w trybie egzekucji administracyjnej i nie miało zastosowania do postępowań zabezpieczających.

Wdrożenie usługi PH HUB objęło wszystkie pisma kierowane do zobowiązanego w toku obsługi zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, w tym zawiadomienia o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego, aktualizacje zajęć wierzytelności z rachunku bankowego oraz uchylenia zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. Uruchomienie tej usługi miało na celu odciążenie pracowników komórek egzekucji od czynności związanych z drukowaniem, kopertowaniem przygotowywaniem dokumentów do wysyłki. Automatyzacja zajęć wierzytelności z rachunków bankowych przyspieszyła podejmowanie czynności wobec tytułów wykonawczych o niskich wartościach oraz ograniczyła wykonywanie czynności prostych i powtarzalnych, które nie wymagają specjalistycznej wiedzy.

Od 26 października 2023 r. do końca 2023 r. liczba zajęć wykonanych automatycznie wyniosła 174,8 tys., liczba spraw zakończonych poprzez zapłatę 83,2 tys., a suma uzyskanych kwot wyniosła 25,9 mln zł. W 2024 r. liczba zajęć wykonanych automatycznie wyniosła 879,7 tys., liczba spraw zakończonych poprzez zapłatę 582,6 tys., a suma uzyskanych kwot wyniosła 147,9 mln zł. W I połowie 2025 r. dokonano 274,9 tys. zajęć automatycznych (31% z zajęć w 2024 r.), liczba zakończonych spraw poprzez zapłatę wyniosła 163 tys. (28% liczby w 2024 r.), a łącznie uzyskana kwota wyniosła 47,2 mln zł (32% uzyskanej w 2024 r.).

Koszty poniesione przez Spółkę Aplikacje Krytyczne na wytworzenie usługi PH HUB oraz automatyczne zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego w okresie od maja 2022 r. do stycznia 2024 r. wyniosły 3,1 mln zł natomiast koszty prac wykonanych w ramach zlecenia rozwojowego (nr DZI2.0722.18.2023) poniesione do 30 czerwca 2025 r. wyniosły 10,1 mln zł.

Automatyczne generowanie zapytań o rachunki bankowe usprawniło egzekucję administracyjną

W dniu 29 czerwca 2023 r. wdrożona została w podsystemie teleinformatycznym organu egzekucyjnego (Egapoltax) opcja automatycznego generowania co 180 dni zapytań o rachunki bankowe zobowiązanego, kierowanych do systemu Ognivo. Decyzja o wdrożeniu automatycznych zapytań o rachunek bankowy była konsekwencją prowadzonych przez Ministerstwo Finansów analiz w zakresie struktury stosowanych przez organy egzekucyjne środków egzekucyjnych i uzyskiwanych wpływów z tytułu zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych. Najczęściej stosowanym środkiem egzekucyjnym przez organy egzekucyjne była egzekucja z rachunków bankowych. Stąd uznano za celowe zapewnienie organom egzekucyjnym aktualnej informacji o rachunkach bankowych. Analiza w zakresie struktury stosowanych przez organy egzekucyjne środków egzekucyjnych i uzyskiwanych wpływów z tytułu zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych sporządzona na polecenie Szefa KAS w czerwcu 2022 r. zawierająca m.in. informacje o kwotach wyegzekwowanych należności w zależności od rodzaju zastosowanej czynności egzekucyjnej potwierdziła, że najwięcej wpływów uzyskiwano wskutek zajęcia rachunku bankowego.

Ustalenie parametru dla zapytań okresowych na poziomie 180 dni miało na celu z jednej strony – zapewnienie cyklicznej aktualizacji danych o rachunkach bankowych prowadzonych na rzecz zobowiązanego, a z drugiej strony – wdrożenie usługi na odpowiednim poziomie z uwzględnieniem możliwości systemów informatycznych uczestniczących w procesie. Wdrożenie tej funkcjonalności wiązało się z koniecznością określenia parametrów zapytań takich jak: jednorazowa liczba zapytań dla jednego urzędu, dzienny limit zapytań dla wszystkich urzędów, maksymalna wielkość zapytania oraz częstotliwość zapytań okresowych. Analiza wpływów uzyskiwanych z zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego wykazała, że po upływie 6 miesięcy od momentu zajęcia skuteczność środka istotnie maleje. Ustalając częstotliwość zapytań okresowych na poziomie 180 dni przyjęto założenie, że jest to okres, w którym – o ile postępowanie egzekucyjne nie zostało zakończone – sytuacja majątkowa zobowiązanego mogła ulec zmianie. Okres ten odpowiada również czasowi niezbędnemu na zastosowanie innych środków egzekucyjnych, w tym egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych, praw majątkowych oraz egzekucji z ruchomości. Automatyczne generowanie zapytań nie ograniczało możliwości kierowania zapytań o rachunki bankowe przez pracowników organów egzekucyjnych. Zapytania manualne mogły być nadal wysłane, w tym również bezpośrednio do jednego z nielicznych banków, które nie są obsługiwane w ramach systemu Ognivo.

Liczba automatycznie generowanych zapytań w 2023 r. wyniosła 4541,2 tys., w 2024 r. 4971,7 tys., w I połowie 2025 r. 2366,6 tys.

Koszty poniesione przez Spółkę Aplikacje Krytyczne na utworzenie funkcjonalności automatycznych zapytań o rachunki bankowe generowanych co 180 dni do 30 czerwca 2025 r. wyniosły 16,3 mln zł.

Wdrożono rozwiązanie informatyczne umożliwiające monitorowanie postępowań egzekucyjnych

Z dniem 6 czerwca 2023 r. wdrożony został moduł raportowy systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych przeznaczony dla pracowników izb administracji skarbowych. W wyniku wdrożenia modułu zautomatyzowano procesy kontrolne i usprawniony został nadzór nad działalnością organów egzekucyjnych. Zapewniono bieżący dostęp do danych dotyczących przebiegu i efektywności egzekucji administracyjnej, co umożliwiło szybszą identyfikację opóźnień, nieprawidłowości formalnych oraz nierównomiernego obciążenia pracą. Rozwiązanie to przyczyniło się do podniesienia jakości oraz terminowości realizowanych czynności egzekucyjnych.

Moduł raportowy obejmował predefiniowane raporty dotyczące obsługi tytułów wykonawczych oraz pozostałych dokumentów przekazywanych do organów egzekucyjnych. Były to raporty efektywności egzekucji (np. liczba zakończonych spraw egzekucyjnych, kwoty wyegzekwowanych należności), raporty obciążenia pracą (np. średniego czasu realizacji czynności, liczba spraw pozostających w toku na pracownika), raporty terminowości realizacji czynności (np. czas od wpływu tytułu wykonawczego do podjęcia pierwszej czynności), raporty zgodności i poprawności formalnej).

Koszty na wytworzenie modułu raportowego w systemie Elektronicznych Tytułów Wykonawczych poniesione przez Spółkę Aplikacje Krytyczne w okresie od listopada 2019 r. do września 2023 r. wyniosły 11 250,7 tys. zł.

Opracowywano kolejne rozwiązania mające na celu zwiększenie skuteczności egzekucji administracyjnej

W latach 2024–2025 w Ministerstwie Finansów trwały prace nad kolejnymi rozwiązaniami mającymi na celu zwiększenie skuteczności egzekucji, jednak do zakończenia kontroli NIK, tj. 15 grudnia 2025 r. prace te nie zostały zakończone.

Organy egzekucyjne rzadko stosowały egzekucję z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy, jak również z weksla. Zarówno w 2023 r., jak i w 2024 r. nie wyegzekwowano żadnych zaległości w drodze zajęcia praw z papierów wartościowych niezapisanych na rachunkach papierów wartościowych, a także w drodze zajęcia weksla. Poprzez zajęcie prawa majątkowego zarejestrowanego w Rejestrze Akcjonariuszy wyegzekwowano kwotę 13,4 tys. zł (w 2024 r.). Zajęcie praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów

wartościowych lub innych praw pozwoliło na uzyskanie kwoty (należność główna) 5687,4 tys. zł (2023 r.) oraz 1177,3 tys. zł (2024 r.).

Niewielka częstotliwość stosowania wskazanych środków egzekucyjnych wynikała przede wszystkim z faktu, że instrumenty finansowe nie stanowiły typowych składników majątku, posiadanego przez zobowiązanych. Dodatkowo istotnym ograniczeniem było nieprzystąpienie biur maklerskich do systemu Ognivo, przez co organy egzekucyjne nie pozyskiwały informacji o rachunkach inwestycyjnych w sposób szybki i zautomatyzowany analogicznie do informacji o rachunkach bankowych zobowiązanego. Egzekucja z instrumentów finansowych była postrzegana przez pracowników komórek egzekucji jako bardzo czasochłonna. Organ egzekucyjny musiał posiąść o tym wiedzę, że zobowiązany posiada taki rodzaj majątku. W przypadku egzekucji z weksla, organ egzekucyjny musiał wejść w jego posiadanie. Egzekucja z tego rodzaju składników majątku wymagała uwzględnienia innych przepisów, jak np. ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe[11] czy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[12].

Zdaniem NIK, automatyzacja zajęć praw z instrumentów finansowych oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych, nad którą Ministerstwo Finansów podjęło prace, może zwiększyć efektywność egzekucji z tych składników majątku. Z uwagi na fakt, że nie stanowią one typowych elementów majątku zobowiązanego, wdrożenie takiego rozwiązania powinno umożliwić skuteczniejsze ustalenie zobowiązanych posiadających tego rodzaju aktywa oraz przyczynić się do skrócenia czasu prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

W 2024 r. w Ministerstwie Finansów rozpoczęto prace nad zautomatyzowaniem zajęć praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych dla zaległości powyżej 100 tys. zł. W dniu 1 października 2024 r. przekazano do Wykonawcy (Spółka Aplikacje Krytyczne) wymagania dotyczące tych funkcjonalności. W Ministerstwie Finansów prowadzono analizy, w którym systemie – Egapoltax czy Jednolity System Podatkowy – rozwiązanie powinno zostać zaimplementowane.

Założono, że wzrost liczby dokonanych zajęć kierowanych do biur maklerskich powinien poprawić efektywność tego środka egzekucyjnego. Ministerstwo Finansów w *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* z października 2025 r., dotyczącej planu działań, mających m.in. zwiększyć

[11] Dz. U. z 2022 r. poz. 282.
[12] Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.

dochody budżetu państwa w 2026 r. założyło, że skoro zaległości podatkowe na dzień 31 lipca 2025 r. w przedziale od 100 tys. zł do 1 mln zł, objęte postępowaniami egzekucyjnymi, wyniosły łącznie 3186,5 mln zł, to wyegzekwowanie 10% z nich powinno przynieść 300 mln zł.

Zaplanowano testowanie funkcjonalności na drugi kwartał 2026 r.

Wysokie efekty egzekucji przewiduje się dzięki automatyzacji poszukiwania majątku zobowiązanych w KSeF oraz automatyzacji zajęć praw z instrumentów finansowych

Według *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu,* w Ministerstwie Finansów założono poprawę efektów egzekucji w związku z wdrożeniem obligatoryjnego Krajowego Systemu eFaktur[13] (dalej: KSeF). Przyjęto, że w efekcie automatyzacji poszukiwania majątku w KSeF zwiększy się liczba zajęć o około 5% w skali roku, co oznacza wzrost liczby czynności o około 10 tys. W oparciu o średnią wartość środków wyegzekwowanych w 2025 r. w wyniku dokonania jednej czynności egzekucyjnej (3 tys. zł) przyjęto, że automatyzacja zapytań do KSeF powinna skutkować uzyskaniem dodatkowych wpływów w kwocie około 30 mln zł. KSeF udostępni komplet szczegółowych danych – obejmujących m.in. wartość sprzedaży i zakupów towarów i usług, daty płatności i numery rachunków – co umożliwi organom egzekucyjnym szybsze i bardziej szczegółowe ustalenie sytuacji majątkowej dłużnika niż przy JPK-VAT. W efekcie organy egzekucyjne szybciej będą identyfikować majątek i skuteczniej prowadzić działania egzekucyjne.

Zdaniem NIK szacowane efekty wdrożenia automatyzacji poszukiwania majątku z KSeF podobnie jak automatyzacji zajęć praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunkach papierów wartościowych lub innych rachunkach oraz z wierzytelności z rachunków pieniężnych są optymistyczne i opierają się jedynie na hipotetycznym założeniu 5% wzrostu liczby zajęć (w zakresie KSeF) czy wyegzekwowania 10% zaległości podatkowych w efekcie automatyzacji zajęć do biur maklerskich. Przy szacowaniu efektów nie uwzględniono natomiast faktu, że w wielu przypadkach egzekucja okazuje się bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, tj. należności nie były kategoryzowane z uwagi na stopień ich ściągalności.

W Ministerstwie Finansów przy szacowaniu efektów wdrażanych rozwiązań brano pod uwagę należności objęte tytułami wykonawczymi

[13] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1203). Obowiązek stosowania KSeF z dniem 1 lutego 2026 r. obejmie dużych podatników (o wartości sprzedaży za 2024 r. przekraczającej 200 mln zł wraz z podatkiem). Natomiast od 1 kwietnia 2026 r. obowiązek korzystania z KSeF zostanie rozszerzony na pozostałych przedsiębiorców. Jednocześnie przyjęto, że najmniejsi podatnicy dokonujących transakcji o niewielkiej wartości (do 450 zł dla pojedynczej faktury i do łącznej wartości sprzedaży do 10 tys. zł miesięcznie) zostaną objęci obowiązkiem stosowania KSeF od 1 stycznia 2027 r.

na dany dzień. Z punktu widzenia organów egzekucyjnych, dopóki trwa postępowanie egzekucyjne, wszystkie należności traktowane są jako należności możliwe do wyegzekwowania. W momencie, w którym organ egzekucyjny stwierdzi, że prowadzone postępowanie egzekucyjne jest bezskuteczne, wydaje orzeczenie stwierdzające ten fakt i kończące postępowanie.

Najwyższa Izby Kontroli zwróciła uwagę na brak szacunków, jaka część z monitorowanego przez Ministra Finansów stanu zaległości obarczona jest wysokim ryzykiem nieściągalności. Według przedstawionych przez Ministerstwo Finansów danych kwota zaległości podatkowych (dot. podatków rejestrowanych w systemie Poltaxplus), niebędących na koniec danego okresu w egzekucji, mimo że został wystawiony na nie tytuł wykonawczy, wyniosła w 2024 r. 32 428 mln zł, wobec 32 918 mln zł w 2023 r. i 33 184 mln zł w 2022 r., a w I półroczu 2025 r. wyniosła 31 537 mln zł, wobec 32 084 mln zł w analogicznym okresie roku poprzedniego.

NIK nie kwestionuje zasadności ani celowości prowadzonych postępowań egzekucyjnych, a zwraca uwagę, że organy KAS nie dysponują informacją o zobowiązaniach, które – z uwagi na długotrwałą bezskuteczność egzekucji – mogą pozostać nieściągalne w przewidywalnym okresie. Ogranicza to możliwość rzetelnej oceny skuteczności wdrażanych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych w obszarze egzekucji administracyjnej.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w ośmiu urzędach skarbowych wskazały, że główną przyczyną przedawniania się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych oraz brak możliwości zastosowania środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia. Stan ten wynikał przede wszystkim z braku majątku podlegającego egzekucji oraz braku źródeł dochodów zobowiązanych, z których możliwe byłoby przeprowadzenie skutecznej egzekucji. W grupie tej znajdowały się m.in. należności wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT podatnikom biorącym udział w procederze wystawiania faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji. W urzędach skarbowych podejmowano działania polegające na wykreślaniu podatników z rejestru VAT w celu zapewnienia prawidłowości rozliczeń podatkowych, zapobiegania powstawaniu nowych zaległości podatkowych oraz wyeliminowanie z obrotu gospodarczego podmiotów nierzetelnych lub nieprowadzących faktycznej działalności gospodarczej. Według danych z ośmiu skontrolowanych urzędów skarbowych, w strukturze zaległości podatkowych znaczący udział miały należności w kwocie co najmniej 300 tys. zł, dotyczące podatników, których urzędy skarbowe

wykreśliły z rejestru podatników VAT bądź podatników, którzy pomimo złożenia wniosku nie zostali w tym rejestrze zarejestrowani. Łączna kwota zaległości podatkowych podatników należących do tej kategorii wyniosła 5168,1 mln zł i stanowiła 77,7% ogółu zaległości podatkowych odnotowanych w tych urzędach skarbowych na dzień 30 czerwca 2025 r.

Obowiązujące zasady traktują wszystkie zaległości jako potencjalnie możliwe do wyegzekwowania do czasu ich wygaśnięcia. Kategoryzacja zaległości według poziomu ryzyka ich odzyskania nie zmierza do rezygnacji z prowadzenia egzekucji, lecz do stworzenia narzędzia analitycznego umożliwiającego ocenę realnych możliwości odzyskania zaległości oraz efektywności wdrażanych rozwiązań.

W Ministerstwie Finansów, mając na uwadze znaczne obciążenie pracowników organów egzekucyjnych powtarzalnymi i czasochłonnymi czynnościami, rozpoczęto prace nad robotami wspierającymi realizację zadań egzekucyjnych:

- W styczniu 2025 r. rozpoczęły się prace nad robotem, który udzieli odpowiedzi na zapytania wierzyciela Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Obsługa robota miała odbywać się w Systemie Zarządzania Dokumentami (dalej: SZD), co wymagało założenia 388 kont w Active Directory dla każdej komórki egzekucyjnej urzędu skarbowego. Projekt został zaakceptowany w październiku 2025 r. Wdrażanie, zaplanowane w kilku etapach, rozpoczęto 1 grudnia 2025 r. Poprawność działania tego narzędzia monitorowano.
- Rozpoczęto analizę możliwości realizacji robota dokonującego wpisów o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w Krajowym Rejestrze Zadłużonych (system informatyczny Ministerstwa Sprawiedliwości, dalej: KRZ). Ustalono, że jego realizacja jest uzależniona od uzyskania dostępu do systemu KRZ, do którego logowanie odbywa się wyłącznie przez Krajowy Węzeł Identyfikacji Elektronicznej lub przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Rozpoczęcie prac nad tym rozwiązaniem będzie możliwe po uzyskaniu dostępów od Ministerstwa Sprawiedliwości.
- W dniu 17 kwietnia 2024 r. wnioskowano o wytworzenie w Ministerstwie Finansów robota, dokonującego wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym, zgodnie z art. 55a u.p.e.a. Robot miałby rejestrować informacje dotyczące wszczęcia egzekucji, wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot oraz daty i sposobu zakończenia egzekucji należności podatkowych i celnych, które nie zostały uregulowane w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Rozpoczęcie prac pozostawało na etapie analizy ze względu na brak możliwości zalogowania się w systemie KRS Ministerstwa Sprawiedliwości. Budowa API systemu KRS umożliwiającego

automatyczne rejestrowania wniosków do KRS przekazywanych z innych systemów nie była możliwa bez uprzedniego wprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych. Ministerstwo Finansów zapewniło o stałym monitoringu zmian funkcjonalności wdrażanych w KRS przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod kątem możliwości rozpoczęcia prac i zapewnienia automatyzacji zgłoszonego procesu biznesowego.

NIK już w latach poprzednich identyfikowała problemy w realizacji przez organy egzekucyjne obowiązku określonego w art. 55a u.p.e.a. Przepis nakłada na organy egzekucyjne obowiązek złożenia do sądu rejestrowego (KRS) wniosku o wpis informacji o prowadzonej egzekucji, jeżeli zaległość nie została uregulowana w terminie 60 dni od wszczęcia egzekucji. Wpis jest obligatoryjny.

NIK po kontroli P/16/011 Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej poinformowała, że w niewielkim zakresie był realizowany obowiązek określony w art. 55a u.p.e.a. w sprawie składania do sądu wniosku o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego danych dotyczących egzekucji w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. NIK skierowała do Ministra wniosek o zapewnienie stosowania przez urzędy skarbowe w każdym przypadku przepisu art. 55a u.p.e.a lub rozważenie jego zmiany, gdyż przepis nie dopuszcza uznaniowości.

Po wyżej wymienionej kontroli Szef KAS w piśmie z 7 sierpnia 2017 r. skierował do dyrektorów izb administracji skarbowej polecenie zapewnienia realizacji przez podległe organy egzekucyjne ustawowych obowiązków wynikających z art. 55a u.p.e.a., podkreślając, że cel istnienia art. 55a u.p.e.a. wyklucza jakąkolwiek uznaniowość organu egzekucyjnego, co do dokonania wpisu lub odstąpienia od niego.

Powtórnie po kontroli P/23/068 Nadzór naczelników niewyspecjalizowanych urzędów skarbowych nad prawidłowością rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych i kontroli P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa przez wybranych naczelników urzędów skarbowych, NIK ustaliła, że organy egzekucyjne w dalszym ciągu nie realizowały ustawowego obowiązku w pełnym zakresie. Obowiązek ten był wykonywany z opóźnieniem lub incydentalnie.

Także w trakcie niniejszej kontroli w ośmiu urzędach skarbowych zidentyfikowano, że organy egzekucyjne nie realizowały przedmiotowego obowiązku w pełnym zakresie.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w piśmie z 11 czerwca 2025 r. wskazał, że realizacja obowiązku wynikającego z art. 55a u.p.e.a.

stanowi znaczne obciążenie pracowników komórek egzekucyjnych. Podkreślił, że proces ten nie jest zautomatyzowany ani objęty elektronizacją, co wymusza konieczność wykonywania manualnych i czasochłonnych czynności. Powyższe wpływa negatywnie na efektywność działań, a w konsekwencji stanowi zagrożenie dla realizacji priorytetowych zadań organów egzekucyjnych, których celem jest zwiększenie dochodów państwa. Dyrektor IAS z tego powodu wnioskował o nowelizację art. 55a u.p.e.a. lub opracowanie narzędzi informatycznych umożliwiających elektronizację i automatyzację tego procesu.

Utrzymywanie się tej sytuacji powoduje dalsze ryzyko występowania opóźnień w dokonywaniu wpisów, co podważa skuteczność nadzoru Ministerstwa Finansów nad wykonywaniem ustawowych zadań organów egzekucyjnych. Aktualne pozostają wnioski NIK sformułowane po przywołanych wyżej kontrolach.

Planowana zmiana podsystemu Egapoltax na JSP – moduł Egzekucja – opóźniła otrzymywanie z ZUS automatycznych danych o źródłach dochodów oraz innych danych dotyczących majątku zobowiązanych

W styczniu 2025 r. Minister Finansów zawarł z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) Porozumienie w sprawie udostępniania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych danych o źródłach dochodów i innych danych o majątku zobowiązanych na potrzeby wykonywania przez naczelników urzędów skarbowych egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (dalej: Porozumienie). Porozumienie przewidywało przekazywanie danych przez ZUS drogą elektroniczną, na podstawie zapytań kierowanych przez Ministra Finansów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz uzgodnienia interfejsu komunikacyjnego umożliwiającego automatyczne pozyskiwania danych z ZUS o źródłach dochodów i innych danych o majątku zobowiązanych (w szczególności dane płatników, którzy zgłosili zobowiązanych do ubezpieczeń społecznych, oraz informacje o pobieranych przez zobowiązanych świadczeniach z ZUS), a następnie zautomatyzowania zajęcia wynagrodzenia za pracę oraz świadczeń wypłacanych przez ZUS. Po stronie Ministra Finansów do kierowania zapytania o dane objęte Porozumieniem miał być wykorzystywany podsystem Egapoltax w ramach Scentralizowanego Systemu Poltax.

Rozwiązanie nie zostało wdrożone. Opóźniła je decyzja Ministra Finansów dotycząca stworzenia Jednolitego Systemu Podatkowego, przewidującego między innymi budowę Modułu Egzekucja, który ma zastąpić podsystem Egapoltax. W rezultacie do komunikacji ZUS–US w zakresie automatycznego pozyskiwania danych o dłużnikach zostanie wykorzystany JSP Moduł Egzekucja.

Wdrożenie rozwiązań określonych w Porozumieniu może, w ocenie NIK, mieć pozytywny wpływ na efektywność egzekucji prowadzonej przez organy egzekucyjne.

W Ministerstwie Finansów podjęto decyzję o utworzeniu centralnego systemu informatycznego

Minister Finansów w dniu 21 marca 2025 r. podjął decyzję o uruchomieniu programu Budowa Jednolitego Systemu Podatkowego, którego realizację zaplanowano na lata 2024–2031, w transzach. Moduły wspierające będą wdrażane etapowo.

Budowa Jednolitego Systemu Podatkowego ma na celu utworzenie centralnego jednolitego systemu informatycznego obsługującego procesy poboru, dystrybucji i egzekucji należności podatkowych i niepodatkowych realizowanych przez KAS. System ma zapewnić pełną cyfryzację procesu egzekucji administracyjnej, obejmującą elektroniczne prowadzenie postępowań egzekucyjnych (czynności egzekucyjne będą rejestrowane i obsługiwane w systemie informatycznym), automatyzację egzekucji należności z wykorzystaniem robotów i narzędzi elektronicznych. Według Ministerstwa Finansów, wdrożenie systemu przyczyni się do skrócenia czasu prowadzenia postępowań, umożliwi bieżące monitorowanie ich przebiegu oraz analizę skuteczności stosowanych środków egzekucyjnych.

Na koniec października 2025 r. realizowane były prace nad projektami obejmującymi, Transzę I modułu automatyzacji i optymalizacji procesu egzekucji administracyjnej w KAS. W ramach Jednolitego Systemu Podatkowego planowane jest wytworzenie Sytemu Egzekucji (JSP Egzekucja), którego celem jest usprawnienie działania organów egzekucyjnych poprzez zautomatyzowanie obsługi wpływających wniosków egzekucyjnych i zabezpieczających, zautomatyzowanie procesu wszczynania postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających, zautomatyzowanie stosowania części środków egzekucyjnych w zakresie zajęć wierzytelności i praw majątkowych, automatyzację rozliczania kwot uzyskanych w toku egzekucji, automatyzację poszukiwania majątku zobowiązanych w systemach zintegrowanych.

W ramach Modułu Egzekucja rozpoczęto również prace nad portalem eLicytacje umożliwiającym prowadzenie sprzedaży egzekucyjnej ruchomości i nieruchomości w Internecie. Decyzja o podjęciu prac nad Portalem eLicytacje KAS była związana z dynamicznym rozwojem handlu elektronicznego. W Ministerstwie Finansów oczekuje się, że powszechny dostęp do licytacji egzekucyjnych zwiększy liczbę licytantów, co w efekcie zmniejszy liczbę licytacji, niedochodzących do skutku z powodu braku zainteresowania i przełoży się na uzyskiwanie wyższych kwot ze sprzedaży. Portal ma także zwiększyć transparentność przebiegu licytacji egzekucyjnych oraz ograniczyć ryzyko występowania niepożądanych zjawisk, takich jak zmowy licytacyjne. Portal został uruchomiony w lipcu 2026 r.

Zaplanowano w ramach JSP Egzekucja wdrożenie funkcjonalności automatycznego poszukiwania składników majątku i źródeł dochodu

zobowiązanych poprzez integracje z systemami wewnętrznymi i zewnętrznymi, w szczególności: Ognivo – informacje o rachunkach bankowych, ZUS – dane o świadczeniach wypłacanych z ZUS oraz płatnikach składek na ubezpieczenie społeczne, CHD (dane z KSeF), – informacje o kontrahentach zobowiązanych będących przedsiębiorcami, Poltax2bPlus – informacje o nadpłatach i zwrotach podatków, a także pracodawcach/zleceniodawcach, CEPiK – dane o pojazdach. Docelowo system umożliwi szerszą niż obecnie automatyzację zajęć. W systemie automatycznie obsługiwane będą zajęcia nie tylko wierzytelności z rachunków bankowych ale także wierzytelności z nadpłat lub zwrotów podatków, praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków (biura maklerskie), wierzytelności z zaopatrzenia emerytalnego, ubezpieczeń społecznych i renty socjalnej (ZUS, KRUS), wynagrodzenia za pracę, wierzytelności wynikających z prowadzonej przez zobowiązanych działalności gospodarczej. Pozostałe środki egzekucyjne będą stosowane manualnie.

5.2. Nadzór nad jednostkami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie prawidłowego i skutecznego egzekwowania zaległości podatkowych

Stan zaległości podatkowych był w Ministerstwie Finansów monitorowany, prowadzone były analizy efektywności egzekucji oraz analizy przyczyn przedawnienia zobowiązań podatkowych. W przypadku zmian przepisów prawa oraz zgłaszanych przez podległe jednostki wątpliwości bądź problemów w ich stosowaniu, właściwe merytorycznie departamenty Ministerstwa Finansów, przede wszystkim Departament Poboru Podatków, kierowały do tych jednostek stosowne wyjaśnienia i zalecenia. Obszar egzekucji był przedmiotem kontroli prowadzonych w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[14]. Zagadnienia dotyczące realizacji zadań w obszarach związanych z zarządzaniem zaległościami były także objęte audytem wewnętrznym.

Minister Finansów sprawował systematyczny nadzór nad stanem zaległości podatkowych oraz ich egzekwowaniem przez jednostki organizacyjne KAS

Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o KAS podstawą oceny pracy dyrektorów izb administracji skarbowej jest stopień realizacji kierunków, o których mowa w art. 7 ust. 3 tej ustawy. Szef KAS w corocznie wydawanych zarządzeniach w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na dany rok wskazywał cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady składania przez dyrektorów izb administracji skarbowej raportów z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS.

[14] Dz. U. z 2026 r. poz. 158.

W badanym okresie osiągnięte zostały w skali kraju wyznaczone wartości mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych w zakresie egzekucji.

W rocznych kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2023[15], 2024[16] i 2025[17] do oceny pracy IAS w obszarze egzekucji Szef KAS określił mierniki: „Egzekucja zaległości" i „Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych" (w 2025 r. pod nazwą „Efektywne zarządzanie zaległościami"). Miernik „Egzekucja zaległości" określał wartość należności zaległych, które zostały faktycznie wyegzekwowane w danym okresie sprawozdawczym, a miernik „Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych" lub „Efektywne zarządzanie zaległościami" obrazował zmianę poziomu zaległości wymagalnych poprzez porównanie ich wartości na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Wskaźnik „Egzekucja zaległości" stanowiący kwotę wyegzekwowaną w okresie sprawozdawczym został zrealizowany w 2023 r. zarówno w skali kraju – 6 866 922 tys. zł wobec planowanej wartości ≥ 5 200 000 tys. zł – jak i przez wszystkie IAS. Także w 2024 r. jego wartość była wyższa od planowanej jako ≥ 7 200 000 tys. zł i wyniosła 7 608 234 tys. zł, jednak nie wszystkie IAS osiągnęły wyznaczony cel. Wartość poniżej planowanej odnotowało pięć IAS, tj. IAS w Katowicach, Kielcach, Krakowie, Olsztynie i Wrocławiu. Na koniec I półrocza 2025 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 4 182 544 tys. zł wobec planowanej ≥ 3 639 600 tys. zł, a na koniec 2025 r. 8 069 095 tys. zł wobec planowanej ≥ 7 660 000 tys. zł. Wartość poniżej planowanej na koniec 2025 r. odnotowały dwie IAS, tj. IAS w Warszawie i Wrocławiu.

Planowana wartość wskaźnika „Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych" tj. kwota zaległości wymagalnych według stanu na koniec okresu sprawozdawczego roku bieżącego w stosunku do kwoty zaległości wymagalnych według stanu na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego roku poprzedniego została osiągnięta w skali kraju w 2023 r. i 2024 r., wynosząc odpowiednio: 101,28 wobec wartości planowanej ≤ 105 i 97 wobec ≤ 105. Wyższy przyrost tych zobowiązań odnotowano w 2023 r. jedynie w IAS w Lublinie, w 2024 r. – w IAS w Zielonej Górze. W 2025 r. wskaźnik „Efektywne zarządzanie zaległościami", będący odpowiednikiem tego wskaźnika, także został zrealizowany i osiągnął

[15] Zarządzenie nr 83 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2023.

[16] Zarządzenie nr 81 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2024.

[17] Zarządzenie nr 31 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 24 grudnia 2024 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2025.

wartość 98,11 przy planowanej ≤ 103 (w I półroczu 2025 r. wskaźnik także został zrealizowany i osiągnął wartość 98 przy planowanej ≤ 103). W całym 2025 r. jedna IAS, tj. IAS w Zielonej Górze odnotowała wzrost zobowiązań wyższy od zakładanego.

Działania podjęte przez organy KAS w ramach realizacji celów wyznaczonych w *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024* – Kierunek 1.1 Zapewnienie stabilnych finansów publicznych Działanie C Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej – pozwoliły na zwiększenie skuteczności egzekucji administracyjnej, poprawę organizacji pracy i skrócenie czasu realizacji postępowań. Zwiększyła się aktywność organów egzekucyjnych w terenie oraz wykorzystanie narzędzi analitycznych i informatycznych wspierających decyzje egzekucyjne.

W Ministerstwie Finansów przeprowadzano okresową analizę przyczyn powstania zaległości. W tym celu wykorzystywane były, przesyłane na wniosek MF, wyjaśnienia dyrektorów IAS, na podstawie których sporządzano zestawienia głównych czynników mających wpływ na wzrost/spadek zaległości. W celu poprawy skuteczności działania organów egzekucyjnych organizowane były narady z dyrektorami izb administracji skarbowej, na których omawiano wyniki pracy organów egzekucyjnych.

Monitorowane były dane w zakresie kształtowania się należności pozostałych do zapłaty wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, przesyłane do Ministerstwa Finansów raz w roku przez dyrektorów izb administracji skarbowej.

Kształtowanie się zaległości podatkowych i efekty egzekucji tych zaległości

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych kwota należności pozostających do zapłaty z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa na koniec 2022 r. wyniosła 117 396,3 mln zł, na koniec 2023 r. zmniejszyła się do 115 079,5 mln zł, a następnie do 110 797,8 mln zł na koniec 2024 r. oraz do 108 500,4 mln zł na koniec 2025 r. W kwotach tych należności wysoki udział miały należności pozostające do zapłaty wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT. W wymienionych okresach wynosiły one odpowiednio: 45 439,5 mln zł (38,7%), 42 962 mln zł (37,3%), 42 357,2 mln zł (38,2%), 42 217,9 mln zł (38,9%).

Według Rb-27 zaległości podatkowe w 2022 r. stanowiły kwotę 106 601,7 mln zł, w 2023 r. – 106 960,2 mln zł, w 2024 r. – 102 923,7 mln zł, a na koniec 2025 r. – 100 308,4 mln zł.

Kwoty należności oraz zaległości według sprawozdań Rb-27 zostały zawyżone w związku z nieodpisaniem w terminie przez Urząd Skarbowy w Sosnowcu przedawnionych należności, co opisano w pkt 5.3.3.

Kwota zaległości wymagalnych z tytułu podatków rejestrowanych w systemie Poltaxplus w poszczególnych okresach sprawozdawczych wynosiła: w 2022 r. – 96 068,5 mln zł, w 2023 r. – 97 275,8 mln zł, w 2024 r. – 94 533,7 mln zł oraz w I półroczu 2025 r. – 94 764,5 mln zł (w I półroczu 2024 r. – 96 777,8 mln zł). Udział zaległości wymagalnych pochodzących z deklaracji wyniósł w badanym okresie od 21,6% do 22,7%, zaległości z decyzji naczelników US – od 17,6% do 18,5%, a zaległości z decyzji dyrektorów UKS/naczelników UCS – od 41,4% do 42,3%.

Średnia kwota zaległości wymagalnych z tytułu podatków rejestrowanych w systemie Poltaxplus obliczona jako iloraz kwoty zaległości wymagalnych i liczby zaległości wymagalnych z tytułu tych podatków wyniosła na koniec: 2022 r. – 26,8 tys. zł, 2023 r. – 35,4 tys. zł, 2024 r. – 34,5 tys. zł, I półrocza 2025 r. – 30,5 tys. zł (na koniec I półrocza 2024 r. było to 31,6 tys. zł).

Zaległości wymagalne z tytułu podatków rejestrowanych w systemie Zefir2 w 2022 r. wyniosły 10 420,1 mln zł, w 2023 r. – 9558,8 mln zł, w 2024 r. – 7818,5 mln zł i w I półroczu 2025 r. – 7307,7 mln zł.

Średni upływ czasu od dnia, w którym możliwe było podjęcie działań windykacyjnych przez urząd skarbowy do dnia wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego w odniesieniu do zaległości podatkowych rejestrowanych w systemie Poltaxplus systematycznie ulegał skróceniu. Wskaźnik ten obliczony dla urzędów skarbowych wyniósł 36 dni w 2022 r., 24 dni w 2023 r. i 20 dni w 2024 r. W I półroczu 2024 r. wyniósł 18 dni, natomiast w I półroczu 2025 r. – 17 dni, co świadczy o poprawie sprawności podejmowanych działań windykacyjnych.

W badanym okresie liczba zaległości podatkowych (z tytułu podatków rejestrowanych w systemie Poltaxplus) objętych egzekucją zmniejszała się: z 1514,9 tys. na koniec 2022 r. do 1433,7 tys. na koniec 2023 r. i do 1317,7 tys. na koniec 2024 r. Na koniec I półrocza 2025 r. liczba tych zaległości wynosiła 1369 tys. i była mniejsza niż w I półroczu 2024 r. (1448,8 tys.). Kwota tych zaległości pozostawała na zbliżonym poziomie. Na koniec poszczególnych okresów kwota zaległości podatkowych objętych egzekucją kształtowała się następująco: 2022 r. – 52 086,2 mln zł, 2023 r. – 54 577,2 mln zł, 2024 r. – 52 792,1 mln zł oraz I półrocze 2024 r. – 54 521,6 mln zł i I półrocze 2025 r. – 52 813 mln zł. Sukcesywnie wzrastała natomiast średnia kwota zaległości podatkowych w egzekucji: z 34,4 tys. zł w 2022 r. do 38,1 tys. zł w 2023 r. i do 40,1 tys. zł w 2024 r. Na koniec I półrocza 2025 r. kwota ta wyniosła 38,6 tys. zł i była wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (37,6 tys. zł).

Wzrosły kwoty wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne zaległości podatkowych

W latach 2023–2025 w skali kraju odnotowano poprawę wskaźnika ściągalności zaległości podatkowych. W 2022 r. wartość tego wskaźnika wynosiła 40,1%, w 2023 r. wzrosła do 43,7%, w 2024 r. – do 46,6%, a w 2025 r. – do 48,1%. Było to efektem wzrostu – w stosunku do roku bazowego – kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych (6553,2 mln zł w 2022 r., 6628,5 mln zł w 2023 r., 7319,1 mln zł w 2024 r. i 7801,8 mln zł w 2025 r.), przy jednoczesnym obniżeniu się kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi w latach 2023–2024 (z 16 327 mln zł w 2022 r., do 15 154,2 mln zł w 2023 r. oraz 15 719 mln zł w 2024 r.). W 2025 r. tytułami wykonawczymi objęto zaległości podatkowe w kwocie 16 212 mln zł.

Efektywność egzekucji zaległości z tytułu podatków CIT, PIT i VAT mających pięć lat i więcej (dane w zakresie tytułów wykonawczych, dla których data wpływu wniosku wierzyciela o wszczęcie egzekucji była wcześniejsza o pięć lat i więcej od daty początku okresu sprawozdawczego), mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi była stosunkowo niska i wynosiła (w porównaniu do wartości tego wskaźnika dla wszystkich zaległości z tych podatków w egzekucji):

- 2022 r.: CIT – 7,3% (44,5%), PIT – 7,8% (35,7%), VAT – 7,4% (44,6%);
- 2023 r.: CIT – 7,6% (50,6%), PIT – 8,6% (37,1%), VAT – 5,8% (46,7%);
- 2024 r.: CIT – 11,1% (57,5%), PIT – 10,4% (41,1%), VAT – 6,8% (48,5%);
- I półrocze 2024 r.: CIT – 3,7% (39%), PIT – 4,9% (23,6%), VAT – 3% (30,5%);
- I półrocze 2025 r.: CIT – 3,1% (45,7%), PIT – 4% (26,3%), VAT – 2,6% (31,3%).

Średni czas egzekucji dla podatków CIT, PIT i VAT (liczony jako suma czasów, z wyłączeniem czasów zawieszenia lub wstrzymania, od daty wpływu tytułu wykonawczego do daty zakończenia tytułu, gdy zakończenie wystąpiło w okresie lub do daty końca okresu, gdy na koniec okresu tytuł wykonawczy nie był zakończony) kształtował się następująco:

- 2022 r.: CIT – 388 dni, PIT – 662 dni, VAT – 593 dni;
- 2023 r.: CIT – 380 dni, PIT – 708 dni, VAT – 568 dni;
- 2024 r.: CIT – 367 dni, PIT – 703 dni, VAT – 557 dni;
- I półrocze 2024 r.: CIT – 373 dni, PIT – 714 dni, VAT – 682 dni;
- I półrocze 2025 r.: CIT – 354 dni, PIT – 659 dni, VAT – 646 dni.

Jednostki KAS korzystały z instytucji przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie oraz w niektórych przypadkach wnosiły skargę pauliańską

W latach 2023–2025 organy podatkowe wydały łącznie dla 30 091 podatników 166,3 tys. decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej. Decyzje te dotyczyły 75 969 zaległości na kwotę 8510,1 mln zł na koniec 2023 r., 79 171 zaległości na kwotę 6590,3 mln zł na koniec 2024 r. oraz 83 933 zaległości na kwotę 5245,5 mln zł na koniec 2025 r. Na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie wyegzekwowano w tym okresie kwotę 86,5 mln zł, tj. w 2023 r. – 23 456 tys. zł, w 2024 r. – 31 891 tys. zł i w 2025 r. – 31 147 tys. zł.

W sytuacjach, gdy podatnik podejmował działania mające na celu uniemożliwienie egzekucji zaległości podatkowych poprzez wyzbycie się majątku, organy podatkowe występowały ze skargą pauliańską. Najczęstszymi okolicznościami zastosowania tego instrumentu prawnego była sprzedaż nieruchomości przez podatnika, darowizna majątku członkom rodziny lub innym osobom w celu uniknięcia egzekucji, a także umowy rozdzielności majątkowej i przekazanie majątku współmałżonkowi. Ten instrument prawny zastosowano w 2022 r. w odniesieniu do 1373 zaległości na kwotę 119,8 mln zł, w efekcie 47 skutecznych egzekucji wyegzekwowano kwotę 4,8 mln zł. W 2023 r. było to 1983 zaległości na kwotę 78,2 mln zł, 53 egzekucje okazały się skuteczne, a wyegzekwowana kwota wyniosła 4,8 mln zł. W 2024 r., przy niższej, niż w roku poprzednim, liczbie zaległości – 1762, wzrosła kwota zaległości objętych skargą – 353,2 mln zł, a 67 skutecznych egzekucji pozwoliło na wyegzekwowanie kwoty 5,6 mln zł. W I półroczu 2025 r. skargę pauliańską zastosowano wobec 1284 zaległości na kwotę 49,1 mln zł, skuteczne przeprowadzono 48 egzekucji, w ramach których uzyskano kwotę 3,4 mln zł (w I półroczu było to 529 zaległości na kwotę 27,8 mln zł oraz 30 skutecznych egzekucji, w wyniku których uzyskano 1,2 mln zł). Sąd ponadto w jednym przypadku w 2022 r. oddalił skargę, uznając że z uwagi na istniejące obciążenia hipoteczne oraz warunki sprzedaży nieruchomości nie doszło do pokrzywdzenia Skarbu Państwa. W dwóch przypadkach sąd w 2023 r. umorzył postępowania: w pierwszym postępowanie zawieszono do czasu rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawy dotyczącej decyzji wymiarowej, a w drugim przypadku pozew cofnięto po ustanowieniu przez dłużnika hipoteki umownej. Także w 2025 r. w jednym przypadku sąd wydał postanowienie o umorzeniu z uwagi na wycofanie wniosku w związku ze spłatą należności.

W badanym okresie w Ministerstwie Finansów przeprowadzano analizy efektywności egzekucji poszczególnych izb administracji skarbowej, których wyniki były omawiane w trakcie narad z dyrektorami IAS. Analizie poddano także efektywność poszczególnych środków egzekucyjnych, tj. liczbę zastosowanych środków egzekucyjnych i kwoty wyegzekwowane w tym okresie. Wyniki tych analiz zostały wykorzystane w pracach nad programem Jednolity System Podatkowy.

Według danych z hurtowni Whtax (obszar EGA-SPRAW) przedstawionych przez Departament Poboru Podatków, efektywność poszczególnych czynności egzekucyjnych, które umożliwiły uzyskanie ponad 90% kwoty ogółem tj. w 2023 r. 92,5%, w 2024 r. 93,4% i w I półroczu 2025 r. 94,8%, kształtowała się następująco:

– najwyższe kwoty należności głównej z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa uzyskano w drodze zajęcia rachunków

bankowych: w 2023 r. była to kwota 3882,4 mln zł (55,3% kwoty ogółem), w 2024 r. – 4521,5 mln zł (64,4%) i w I półroczu 2025 r. – 2681,2 mln zł (63,7%);
- z wpłat zobowiązanego uzyskano odpowiednio: 2215,1 mln zł (31,6%), 2191,4 mln zł (28,6%) i 1027,1 mln zł (24,4%);
- zajęcie innych wierzytelności – JPK odpowiednio: 391,9 mln zł (5,6%), 443,9 mln zł (5,8%) i 284,1 mln zł (6,7%).

Kwota ściągnięta na należność główną w drodze sprzedaży zajętych ruchomości (z wyłączeniem kwoty ściągniętej na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie oraz tytułów wykonawczych przekazanych do rekwizycji z innego urzędu skarbowego) wyniosła: 4743,1 tys. zł w 2022 r., 7065 tys. zł w 2023 r., 10 730,3 tys. zł w 2024 r. oraz 5129,3 tys. zł w I półroczu 2025 r. (w I półroczu 2024 r. było to 4777,5 tys. zł). Sprzedaż zajętych ruchomości była dokonywana w szczególności w ramach: sprzedaży komisowej, sprzedaży w drodze przetargu ofert, sprzedaży na licytacji, sprzedaży z wolnej ręki oraz sprzedaży dokonywanej przez podmiot zewnętrzny.

Kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości (z wyłączeniem kwot uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości przez komornika sądowego), ustalona na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach dyrektorów IAS, w 2023 r. wyniosła 31 598,2 tys. zł, w 2024 r. była wyższa o 133,7% i wyniosła 73 852,1 tys. zł. W I półroczu 2025 r. ze sprzedaży nieruchomości uzyskano kwotę 21 993 tys. zł, tj. wyższą niż w I półroczu 2024 r. o 18,6%.

Nie wszystkie wskaźniki efektywności egzekucji zaległości podatkowych uległy poprawie

W badanym okresie nastąpiła poprawa wyników KAS w zakresie realizacji tytułów wykonawczych dotyczących podatków, relacji kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi oraz relacji liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych. Jednocześnie wzrosły wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz prowizje, co skutkowało obniżeniem się efektywności egzekucji mierzonej z wykorzystaniem tych składników (tempo wzrostu tych wydatków było wyższe niż zrealizowanych tytułów wykonawczych oraz kwot wyegzekwowanych).

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych dotyczących podatków, liczony jako relacja liczby tytułów załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia: w 2022 r. wyniósł 52,8% (z 2 019 842 tytułów do realizacji zrealizowano 1 067 365), w 2023 r. – 55,6% (1 956 621 tytułów do realizacji i 1 087 202 zrealizowanych), w 2024 r. – 57,8% (1 896 425 tytułów do realizacji i 1 095 363 zrealizowanych), w I półroczu 2024 r. – 38,4% (1 412 385 tytułów do realizacji i 542 888 zrealizowanych) i w I półroczu 2025 r. – 41,4% (1 391 162 tytułów

do realizacji i 575 458 zrealizowanych). W całym 2025 r. wskaźnik wyniósł 60,4% (1 859 803 tytułów do realizacji i 1 122 667 zrealizowanych).

Relacja liczby tytułów wykonawczych na należności podatkowe zrealizowanych w danym okresie do liczby zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych wynosiła: w 2022 r. – 277,2, w 2023 r. – 286,1, w 2024 r. – 289,2, w 2025 r. – 303,7, w I półroczu 2024 r. – 142,9 i w I półroczu 2025 r. – 153,3. Należy przy tym wskazać, że wskaźnik ten ulegał poprawie, przy wzrastającej liczbie zrealizowanych tytułów wykonawczych oraz zmniejszającej się liczbie zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych. Średnioroczna liczba zatrudnionych pracowników i funkcjonariuszy w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych w analizowanych okresach według sprawozdania Rb-70 wyniosła: w 2022 r. – 3850,4, w 2023 r. – 3800,8, w 2024 r. – 3787,6, w 2025 r. – 3696,4, w I półroczu 2024 r. – 3800,7 i w I półroczu 2025 r. – 3755,1.

Wydatki na wynagrodzenia/uposażenia ogółem ww. pracowników i funkcjonariuszy kształtowały się następująco: w 2022 r. była to kwota 594,8 mln zł, w 2023 r. – 702,8 mln zł, w 2024 r. – 859,7 mln zł, w 2025 r. – 951,3 mln zł, w I półroczu 2024 r. – 414,5 mln zł i w I półroczu 2025 r. – 471,9 mln zł.

W badanym okresie wypłacono wynagrodzenie prowizyjne pracownikom i funkcjonariuszom zatrudnionym w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych w wysokości: w 2022 r. – 258,1 mln zł, w 2023 r. – 302,5 mln zł, w 2024 r. – 352,7 mln zł, w I półroczu 2024 r. – 166,6 mln zł i w I półroczu 2025 r. – 202,8 mln zł.

Koszt obsługi jednego zrealizowanego tytułu wykonawczego w zakresie podatków, wyrażony relacją wydatków na wynagrodzenia/uposażenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe sukcesywnie wzrastał i w poszczególnych okresach wyniósł: w 2022 r. – 557,3 zł, w 2023 r. – 646,4 zł, w 2024 r. – 784,9 zł, w 2025 r. – 847,4 zł, w I półroczu 2024 r. – 763,6 zł i w I półroczu 2025 r. – 820 zł.

W badanym okresie, w porównaniu do 2022 r., zmniejszyła się efektywność wydatków poniesionych na wynagrodzenia i uposażenia oraz prowizje pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych zaległości podatkowych pozostawała na poziomie: w 2022 r. – 11, w 2023 r. – 9,4, w 2024 r. – 8,5, w I półroczu 2024 r. – 8,7 i w I półroczu 2025 r. – 8,6. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne wypłacone pracownikom komórek egzekucyjnych wyniosła: 2022 r. – 25,4, 2023 r. – 21,9, 2024 r. – 20,8, I półrocze 2024 r. – 21,8 i I półrocze 2025 r. – 20.

Istotny wpływ na wzrost wynagrodzeń miała realizacja programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025”[18]. Jako jeden z celów programu przyjęto zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników KAS i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na skutek zastosowanych motywujących narzędzi regulacji wynagrodzeń i uposażeń, obejmujących wzrost przeciętnego wynagrodzenia i uposażenia zasadniczego oraz finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe pracowników i funkcjonariuszy[19]. Na podwyżki przeciętnego wynagrodzenia/uposażenia brutto pracowników i funkcjonariuszy KAS w latach 2023–2025 zaplanowano wydatki w wysokości 1439,9 mln zł, a razem z dodatkami oraz nagrodami i odprawami emerytalnymi – 1889 mln zł.

Na wyższe tempo wzrostu wynagrodzeń prowizyjnych w stosunku do tempa wzrostu kwot wyegzekwowanych miał wpływ wzrost kwoty bazowej na przestrzeni ostatnich czterech lat. Zgodnie z obowiązującym § 1 ust. 4 rozporządzenia prowizyjnego[20], wynagrodzenie prowizyjne nie może przekraczać sześciokrotności najniższego wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 7 przez najniższe wynagrodzenie prowizyjne rozumie się wynagrodzenie zasadnicze ustalone przy najniższym mnożniku kwoty bazowej, czyli ustalonej corocznie kwoty służącej do wyliczania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[21].

W Ministerstwie Finansów nie monitorowano efektywności egzekucji na podstawie wskaźników uwzględniających wydatki na wynagrodzenia i prowizje i nie prowadzono analiz w tym zakresie. Efektywność egzekucji była monitorowana za pomocą wskaźnika „Egzekucja zaległości”, określonego w kierunkach działania i rozwoju KAS. Ponieważ zaplanowana wartość tego wskaźnika w latach 2022–2024 była realizowana i kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w tym okresie wzrastała, nie widziano potrzeby prowadzenia dodatkowych szczegółowych analiz w tym zakresie.

---

[18] Komunikat Ministra Finansów z 23 stycznia 2023 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025” – M.P. z 2023 r. poz. 122.

[19] Załącznik do uchwały nr 2/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025”.

[20] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2548).

[21] Dz. U. z 2026 r. poz. 590.

Należy zauważyć, że o ile realizowana była wartość wskaźnika „Egzekucja zaległości", to w latach 2023–2025 relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty wpływów podatkowych w tych latach była niższa niż w 2022 r. i wyniosła odpowiednio 1,14%, 1,10% i 1,07% wobec 1,19%.

Umarzanie postępowań egzekucyjnych

W latach 2023–2025 (I półrocze) umorzono postępowania egzekucyjne zaległości podatkowych na kwotę 13 776,8 mln zł, wynikające z 318,8 tys. tytułów wykonawczych, z tego: w 2023 r. – 138,9 tys. tytułów na kwotę 6615,7 mln zł (w 2022 r. było to 121,1 tys. tytułów na kwotę 5955,3 mln zł), w 2024 r. – 121,7 tys. tytułów na kwotę 5136,2 mln zł i w I półroczu 2025 r. – 58 225 tytułów na kwotę 2024,9 mln zł (w I półroczu 2024 r. – 58 784 tytułów na kwotę 2699,5 mln zł).

Postępowania egzekucyjne były najczęściej umarzane z powodu:

- bezskuteczności egzekucji (983,7 tys. tytułów w 2022 r., 1049,5 tys. tytułów w 2023 r., 893,4 tys. tytułów w 2024 r., 451,9 tys. tytułów w I półroczu 2025 r.),
- braku wymagalności (159,1 tys. tytułów w 2022 r., 244,2 tys. tytułów w 2023 r., 301,9 tys. tytułów w 2024 r., 107,8 tys. tytułów w I półroczu 2025 r.),
- śmierci zobowiązanego (125,5 tys. tytułów w 2022 r., 113,8 tys. tytułów w 2023 r., 109,8 tys. tytułów w 2024 r., 56,5 tys. tytułów w I półroczu 2025 r.).

W piśmie z 13 czerwca 2018 r.[22], skierowanym do dyrektorów izb administracji skarbowej, Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zalecił, by umarzanie postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. było każdorazowo poprzedzone przeprowadzeniem kalkulacji stanowiącej podstawę stwierdzenia, iż w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne (zgodnie z brzmieniem art. 59 § 2 u.p.e.a. obowiązującym od dnia 20 lutego 2021 r.[23]). Kalkulacja powinna być załączona do akt postępowania. W badanym okresie powyższe zalecenie pozostawało aktualne. Kalkulacja powinna zawierać wyliczenie kosztów, które obciążają zobowiązanego, w tym opłatę manipulacyjną, opłatę egzekucyjną, opłatę za dokonanie czynności egzekucyjne, jak również koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Z kalkulacji powinno wynikać, że dalsze prowadzenie egzekucji nie będzie skutkować uzyskaniem środków przewyższających koszty egzekucyjne. Spełnienie

[22] Znak sprawy DPP9.8522.4.2018.SG.

[23] Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553).

przesłanki z art. 59 § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny powinien potwierdzić poprzez wskazanie szacunkowej wysokości możliwych do uzyskania od zobowiązanego środków na podstawie na przykład informacji o zastosowanych środkach egzekucyjnych, informacji uzyskanych z baz informatycznych urzędu skarbowego oraz innych źródeł dostępnych pracownikom organu egzekucyjnego czy informacji uzyskanych na skutek wystosowanych pytań w trybie art. 36 u.p.e.a. O stanie majątkowym zobowiązanego świadczy również wykaz majątku złożony na skutek wyjawienia majątku czy oświadczenie zobowiązanego o stanie majątkowym złożone w trybie art. 37b u.p.e.a. Kalkulacja nie musi stanowić odrębnego dokumentu, a potwierdzenie jej przeprowadzenia może wynikać z treści uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W związku z tym uzasadnienie musi zawierać wyraźne odniesienie do wysokości kosztów (lub wydatków) egzekucyjnych oraz wykazywać brak majątku zobowiązanego pozwalającego na uzyskanie kwoty przewyższającej te koszty (wydatki).

Kwota odpisanych w 2024 r. należności podatkowych była wyższa niż w 2023 r. i 2022 r.

Z powodu przedawnienia zostały odpisane należności podatkowe w kwotach: 8046,4 mln zł w 2022 r., 7721 mln zł w 2023 r., 9098,6 mln zł w 2024 r. i 6940,7 mln zł w 2025 r. (4232,1 mln zł w I półroczu 2024 r. i 3943,1 mln zł w I półroczu 2025 r.). Zaległości wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT wyniosły 3136,7 mln zł w 2022 r., 2234,9 mln zł w 2023 r., 1967 mln zł w 2024 r., 1021,7 mln zł w I półroczu 2024 r. i 1005,1 mln zł w I półroczu 2025 r. stanowiąc odpowiednio: 39%, 28,9%, 21,6%, 24,1% i 25,5% odpisanych zaległości podatkowych.

Na wzrost w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego kwoty należności podatkowych odpisanych z tytułu przedawnienia, wpłynęło odpisanie zaległości wymagalnych wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego, w związku ze zmianą prezentowanego w latach poprzednich stanowiska Ministra Finansów w przedmiocie stosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

Pismem z 23 kwietnia 2024 r.[24] Dyrektor Departamentu Poboru Podatków zwrócił się do dyrektorów IAS o podjęcie przez podległe urzędy skarbowe działań w celu weryfikacji przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub/i zastawem skarbowym, odpisania należności przedawnionych i realizacji czynności umożliwiających wykreślenie ustanowionych zabezpieczeń.

[24] Znak DPP6.851.12.2024.CNNM.

Na koniec 2022 r. zaległości (nieprzedawnione i przedawnione[25]) zabezpieczone hipoteką lub/i zastawem skarbowym stanowiły kwotę 9782,4 mln zł i dotyczyły 46 494 podatników, w 2023 r. odpowiednio 9666,8 mln zł i 45 469 podatników oraz w 2024 r. – 6172,4 mln zł i 25 572 podatników.

W związku z realizacją polecenia w 2024 r. odpisano 176 548 zaległości na kwotę 3476 mln zł (170 626 zaległości z tytułu podatków rejestrowanych w systemie POLTAX na kwotę 2294,7 mln zł oraz 5922 zaległości rejestrowanych w systemie ZEFIR na kwotę 1181,3 mln zł). W 2025 r. odpisano 35 557 zaległości na kwotę 1045,1 mln zł (35 356 zaległości z tytułu podatków rejestrowanych w systemie POLTAX na kwotę 1004 mln zł i 201 zaległości rejestrowanych w systemie ZEFIR na kwotę 41,1 mln zł).

Projekt zmiany Ordynacji podatkowej przewiduje zmiany w zakresie art. 70 § 6 i 8

W Ministerstwie Finansów został opracowany projekt ustawy zmieniającej Ordynację podatkową (projekt z 2 października 2025 r.) m.in. w zakresie przepisów dotyczących zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego ze względu na wszczęcie postępowania karnego skarbowego (art. 70 § 6) oraz nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (art. 70 § 8)[26]. Obie ww. zmiany znalazły się we wcześniejszym projekcie nowelizacji Ordynacji podatkowej (z 27 czerwca 2022 r.), jednak, projekt ten nie uzyskał wpisu do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów i proces legislacyjny nie był kontynuowany.

Zgodnie z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej jedną z przesłanek zawieszenia (nierozpoczynania) biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Zarówno w przestrzeni publicznej, jak i w skargach kierowanych do sądów administracyjnych pojawiały się zarzuty o nadużywanie przez organy podatkowe instytucji wszczęcia postępowania karnego skarbowego jedynie w celu wstrzymania biegu terminu przedawnienia zobowiązania. Konstytucyjność art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej kwestionował także Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[27].

---

[25] Zaległości zabezpieczone hipoteką lub/i zastawem skarbowym, dla których termin zobowiązania już minął i mogą być egzekwowane jedynie z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

[26] Projekt wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD 196.

[27] Wniosek z 2014 r., sygn. akt K 31/14. Trybunał Konstytucyjny w 2017 r. postanowił odroczyć sprawę bez wyznaczania terminu – https://trybunal.gov.pl/s/k-3114 [dostęp: 30.10.2025 r.].

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 24 maja 2021 r. Sygn. akt I FSP 1/21 uznał za zasadne badanie w ramach kontroli sądowej decyzji podatkowej, czy wszczęcie postępowania karnego skarbowego nie zostało przez organ wykorzystane instrumentalnie.

W latach 2022–2024 organy odwoławcze (dyrektorzy IAS i naczelnicy UCS) wydały 4752 decyzje, w których doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia w związku z postępowaniem karnym skarbowym (2022 r. – 1601 decyzji, w 2023 r. – 1475 decyzji i w 2024 r. – 1379 decyzji).

W tych latach do wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono łącznie 2740 skarg (w dwóch przypadkach skargi zostały wycofane) na decyzje organów odwoławczych w sprawach, w których doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia w związku z postępowaniem karnym skarbowym (odpowiednio: 983, 940 i 738 skarg). Sądy wojewódzkie wydały w tym okresie odpowiednio 109, 97 i 41 orzeczeń, w których oceniły, że postępowanie karne skarbowe zostało wszczęte instrumentalnie.

W latach 2022–2024 do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniesiono 1243 skargi w przedmiotowych sprawach (594 skargi w 2022 r., 510 skarg w 2023 r. i 139 skarg w 2024 r.). Naczelny Sąd Administracyjny wydał w tym czasie 21 orzeczeń, w których uznał, że postępowanie karne skarbowe zostało wszczęte instrumentalnie (18 orzeczeń w 2022 r. i trzy orzeczenia w 2023 r.).

Postanowieniem sygnalizacyjnym z 14 kwietnia 2025 r. Sygn. akt I FSP 1078/24, Naczelny Sąd Administracyjny poinformował Ministra Finansów o istotnych naruszeniach w stosowaniu art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, polegających na instrumentalnym wszczynaniu postępowań karnych skarbowych, których jedynym motywem, ze względu na zawieszenie biegu terminu przedawnienia w nim przewidzianego, jest niedopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego, wskazując, że taka praktyka pozostaje w sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt z 2 października 2025 r. przewidywał likwidację przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. W ocenie skutków regulacji wskazano, że rezygnacja z tej przesłanki rozwiąże problem zgłoszony w postanowieniu sygnalizacyjnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, a ponadto zakończony zostanie długofalowy problem wszczynania postępowań karnych skarbowych w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W ww. projekcie przewidziano także zastąpienie instytucji nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym przesłanką zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku ustanowienia hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. Jednocześnie projekt nie przewiduje żadnych zmian w zakresie przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W ocenie skutków regulacji do wyżej wymienionego projektu wskazano m.in.: *Sądy administracyjne negują konstytucyjność przepisu stanowiącego o nieprzedawnianiu się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym. Zgodnie z obowiązującym art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu. Rozstrzygnięcia organów podatkowych wydawane w oparciu o art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, w razie ich zaskarżenia do sądów administracyjnych, są konsekwentnie przez sądy uchylane. (...) Po wejściu w życie projektowanej ustawy dokonanie wpisu hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego spowoduje zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zawieszenie nastąpi z dniem dokonania wpisu hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego, o którym podatnik został zawiadomiony. Od dnia poprzedzającego dzień zajęcia przedmiotu hipoteki przymusowej lub przedmiotu zastawu skarbowego albo od dnia następującego po dniu wygaśnięcia lub wykreślenia hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego, nie później jednak niż po upływie 5 lat (licząc od dnia wpisu), bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego będzie biegł dalej. Takie rozwiązanie w należyty sposób chroni uprawnienia wierzyciela podatkowego do uzyskania zaspokojenia z rzeczy obciążonej, przez co proponowana zmiana nie powinna wpłynąć na zmniejszenie dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego*.

Minister Finansów i Gospodarki przekazał 22 grudnia 2025 r. projekt UD 196 Radzie Ministrów, która przyjęła go 3 lutego 2026 r.

Na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2026 r. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Finansów i Gospodarki, zdecydowała o wyodrębnieniu z projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (UD196) przepisów dotyczących przedawnień zobowiązań podatkowych do odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Po podziale powstały dwa projekty ustaw:

– projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (UD196) po wyłączeniu przepisów o przedawnieniu oraz,

– projekt, który obejmuje zmiany w przedawnieniu zobowiązań podatkowych oraz w Kodeksie karnym skarbowym, tj. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy został w dniu 12 lutego 2026 r. wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD367, a 25 lutego 2026 r. wpłynął do Sejmu. Projekt uchwalono na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 maja 2026 r. i przekazano Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu.
Prezydent w piśmie z 11 czerwca 2026 r. (druk nr 2712) powiadomił Marszałka Sejmu o odmowie podpisania ustawy z 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy, kierując ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm.

Egzekucja zaległości podatkowych była przedmiotem kontroli w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz audytu wewnętrznego

W latach 2023–2025 (I półrocze) Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów, w którego właściwości było prowadzenia kontroli w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej w podległych jednostkach organizacyjnych KAS, przeprowadził w siedmiu urzędach skarbowych kontrole planowe w zakresie *Prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych*. W 2023 r. i 2024 r. (tak jak w 2022 r.) skontrolowano w tym zakresie po dwa urzędy skarbowe, a w I półroczu 2025 r. trzy urzędy skarbowe[28].
Wszystkie urzędy skarbowe skontrolowane w badanym okresie w ramach kontroli *Prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych* zostały ocenione pozytywnie z nieprawidłowościami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

– przewlekłości prowadzonych postępowań egzekucyjnych (wszystkie skontrolowane US); opóźnienia stwierdzono m.in. w: wszczęciu egzekucji administracyjnej, zajęciu rachunku bankowego i wynagrodzenia za pracę, podjęciu zawieszonego postępowania egzekucyjnego, w rejestrowaniu w podsystemie Egapoltax tytułów wykonawczych;
– bezczynności w poszukiwaniu majątku zobowiązanego/ograniczenie poszukiwania majątku wyłącznie do sprawdzenia w systemie Ognivo rachunków bankowych (w sześciu US);

[28] Kontrole zakończone w danym okresie. Ponadto w 2024 r., po zakończeniu rozpatrywania zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, do naczelnika urzędu skarbowego skontrolowanego w 2019 r. skierowano wystąpienie pokontrolne (znak DKS5.0812.19.2023 z 19 marca 2024 r.) sporządzone po kontroli doraźnej w zakresie *Weryfikacja prawidłowości działań podejmowanych wobec wybranych podmiotów*, którą objęto także obszar egzekucji administracyjnej. Ogólna ocena urzędu skarbowego była negatywna, natomiast obszar egzekucji został oceniony pozytywnie z nieprawidłowościami.

- zaniechania/opóźnienia/błędów w rejestrowaniu dokumentów, zdarzeń bądź czynności w podsystemie Egapoltax (w sześciu US);
- niewykorzystania dla celów egzekucji dostępnych informacji, m.in. o rachunkach bankowych, o dochodach z wynagrodzenia za pracę, z praw z instrumentów finansowych, z WRO-System w zakresie JPK-VAT (w pięciu US);
- niedokonania zajęcia ruchomości/wierzytelności, odstąpienia od zajęcia nieruchomości (w trzech US);
- braku (w postanowieniach o umorzeniu postępowania lub w aktach kontroli) kalkulacji stanowiącej podstawę stwierdzenia, że dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (w trzech US);
- niesporządzenia protokołu o stanie majątkowym przy częściowym pobraniu należności (w dwóch US).

We wszystkich analizowanych wystąpieniach pokontrolnych Minister Finansów sformułował zalecenia wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości i zobligował naczelników skontrolowanych urzędów skarbowych do podjęcia działań w celu ich wyeliminowania.

Realizacja zaleceń pokontrolnych była monitorowana. Naczelnicy wszystkich skontrolowanych US przyjęli do realizacji zalecenia pokontrolne oraz w terminie przesłali informacje o sposobie wykonania zaleceń. W odniesieniu do kontroli, dla których upłynął termin dziewięciu miesięcy od daty przekazania ww. informacji (cztery skontrolowane US), naczelnicy US przekazali informacje o rezultatach wdrożenia zaleceń pokontrolnych.

W okresie 2023–2025 (I półrocze) zagadnienia dotyczące realizacji zadań w obszarach związanych z zarządzaniem zaległościami podatkowymi były także objęte audytem wewnętrznym. Zadania audytowe w tym obszarze obejmowały: zadanie zapewniające pn. *Dochodzenie należności podatkowych* oraz czynności doradcze pn. *Organizacja procesu dochodzenia należności z tytułu kosztów postępowania sądowego, w tym zastępstwa procesowego*.

Zakres przedmiotowy zadania zapewniającego *Dochodzenie należności podatkowych*[29] obejmował: (a) nadzór Ministerstwa Finansów nad izbami administracji skarbowej: wyznaczanie celów, zadań, realizacja mierników, analiza procesów w zakresie tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych, rozwiązywanie problemów i ulepszanie procesów sygnalizowanych przez komórki ds. egzekucji i spraw wierzycielskich,

[29] *Sprawozdanie ostateczne z zadania zapewniającego Dochodzenie należności podatkowych* z 10 listopada 2023 r. (okres objęty badaniem od 1 stycznia 2022 r. do 31 maja 2023 r.).

zapewnienie jednolitego stosowania przepisów przez organy, zmiana przepisów i analiza ich skuteczności oraz (b) Procedury Rejestru Należności Publicznoprawnych z Systemem Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w zakresie spełnienia podstawowych wymagań bezpieczeństwa informacji. W wyniku przeprowadzonych badań audytor wewnętrzny ocenił, że w obszarze objętym audytem w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

W oparciu o wyniki czynności doradczych z izb administracji skarbowej, organizacja procesu dochodzenia należności z tytułu kosztów postępowania sądowego, w tym zastępstwa procesowego, została oceniona pozytywnie[30]. Nie stwierdzono przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanych z dopuszczeniem do przedawnienia należności Skarbu Państwa wskutek zaniechania działań nakazanych prawem. Przedstawiono propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania resortu finansów. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu MF wskazała, że przyjęto do realizacji dwa zalecenia dotyczące opracowania jednolitych zasad uzyskiwania przez wierzyciela należności cywilnoprawnych informacji od właściwych naczelników urzędów skarbowych o sytuacji finansowej i majątku dłużnika. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu MF poinformowała, że zalecenia te zostaną wdrożone zarządzeniem Szefa KAS oraz w ramach podejmowanych prac w Programie Jednolity System Podatkowy obejmujących zapewnienie narzędzia IT wspomagającego obsługę i dokumentowanie czynności wierzycielskich oraz umożliwiających monitorowanie np. terminu przedawnienia.

Skargi na postępowania egzekucyjne

Według danych przedstawionych przez Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów w latach 2023–2025 (I półrocze) do Wydziału Skarg i Wniosków w Departamencie Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej wpłynęło 158 skarg, w których poruszono zagadnienia egzekucji administracyjnej w zakresie podatków, tj. w 2023 r. – 51, w 2024 r. – 58 i w I półroczu 2025 r. – 49 (jeden skarżący wniósł kilkanaście skarg), dla porównania – w 2022 r. takich skarg było 35. Przedmiotem skarg było przede wszystkim niezadowolenie z samego faktu wszczęcia i prowadzenia egzekucji, zastosowanego środka egzekucyjnego (dokonania zajęcia rachunku bankowego, świadczenia emerytalnego, ruchomości, wierzytelności czy też nadpłaty podatku, prowadzenia egzekucji z nieruchomości), nieuchylenia zajęcia pomimo zakończenia postępowania egzekucyjnego.

[30] *Wyniki czynności doradczych* z 31 stycznia 2025 r. (okres objęty badaniem – 2024 r. i okres wcześniejszy).

Z liczby 158 skarg dotyczących egzekucji administracyjnej, które wpłynęły w badanym okresie, w kompetencji Szefa KAS pozostawało 60 skarg: w odniesieniu do 53 skarg Szef KAS wydał zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (w 2023 r. – 12 zawiadomień, w 2024 r. – 22 i w I półroczu 2025 r. – 26), pięć skarg pozostawiono bez rozpatrzenia ze względu na braki formalne, stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[31], a dwie skargi zakończyły się sporządzeniem notatki na podstawie art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[32] (dalej: K.p.a.) jako ponowne skargi bez wskazania nowych okoliczności.

Pozostałe skargi zostały przekazane do rozpatrzenia do właściwych dyrektorów izb administracji skarbowej.

Dyrektor Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej poinformowała, że nie odnotowano wpływu skarg dotyczących automatycznego zajęcia środków na rachunkach bankowych.

Szczegółowej analizie poddano 25 skarg rozpatrzonych przez Szefa KAS w badanym okresie i zakończonych wydaniem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, z tego osiem skarg z 2023 r., 12 skarg z 2024 r. oraz pięć skarg z I półrocza 2025 r.

W 24 przypadkach skargi zostały uznane za bezzasadne, a w jednym przypadku Szef KAS uznał skargę za zasadną w części dotyczącej uchybień (opóźnień) w doręczeniu skarżącemu postanowień wydanych przez dyrektora izby administracji skarbowej.

5.3. Egzekwowanie zaległości podatkowych w wybranych urzędach skarbowych

5.3.1. Działania wierzyciela w zakresie dochodzenia zapłaty zobowiązań podatkowych

NIK pozytywnie oceniła działalność wierzyciela w dwóch (z ośmiu skontrolowanych) urzędach skarbowych (Drugiego US w Katowicach i Pierwszego US Warszawa-Śródmieście). W pozostałych sześciu urzędach NIK oceniła, że w większości spraw prawidłowo realizowano zadania wierzyciela w zakresie dochodzenia należności podatkowych, prowadząc monitoring płatności oraz podejmując przewidziane prawem działania

[31] Dz. U. Nr 5 poz. 46.
[32] Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

windykacyjne. Opóźnienia w podejmowaniu działań mogły mieć wpływ na skuteczność dochodzenia zobowiązań podatkowych.

Tempo wzrostu zaległości podatkowych było niskie

W kontrolowanych urzędach skarbowych zaległości podatkowe na koniec 2024 r. wyniosły 6496,1 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. (6269,5 mln zł) wzrosły o 226,6 mln zł, tj. o 3,6%. Na koniec 2023 r. zaległości podatkowe były wyższe o 72,5 mln zł, tj. o 1,2% niż na koniec roku poprzedniego. Na koniec I półrocza 2025 r. kwota zaległości podatkowych, w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. wzrosła o 156,3 mln zł, tj. o 2,4% i wyniosła 6652,3 mln zł.

Zaległości podatkowe stanowiły w poszczególnych okresach co najmniej 95% należności pozostałych do zapłaty (tj. 96,6% na koniec 2022 r., 95,7% na koniec 2023 r., 95,7% na koniec 2024 r. oraz 95% według stanu na 30 czerwca 2024 r. i 96% według stanu na 30 czerwca 2025 r.).

W strukturze zaległości podatkowych przeważały zaległości w podatku VAT. Ich udział nieznacznie wzrósł z 90,2% na koniec 2022 r. i 90,8% na koniec 2023 r. do 91,8% na koniec 2024 r. Zaległości w podatku PIT i CIT stanowiły według stanu na koniec 2024 r. 5,1% i 3,1% stanu zaległości podatkowych (zaległości w PIT stanowiły 6% na koniec 2022 r. oraz 5,7% na koniec 2023 r., a w CIT 3,8% na koniec 2022 r. oraz 3,5% na koniec 2023 r.).

W kwocie zaległości podatkowych wzrósł udział należnych kwot z decyzji pokontrolnych organów podatkowych z 68,4% na koniec 2023 r. do 69,7% na koniec 2024 r. (na koniec 2022 r. wyniósł 69%). Na koniec 2024 r. zaległości z decyzji pokontrolnych służb skarbowych wyniosły 4530,7 mln zł i były o 6% wyższe niż na koniec 2023 r. i na koniec 2022 r. Na koniec I półrocza 2025 r. zaległe kwoty z takich decyzji wyniosły 4698,4 mln zł i były o 9,6% wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Stanowiły one 70,6% zaległości wymagalnych na koniec I półrocza 2025 r., co oznacza wzrost o 2,8 punktu procentowego udziału zaległości wynikających z decyzji pokontrolnych w zaległościach podatkowych ogółem w porównaniu do stanu na koniec I półrocza roku poprzedniego.

Wysokie były zobowiązania z decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych

Średnia kwota zaległej należności podatkowej za jeden okres rozliczeniowy z decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego (a w odniesieniu do decyzji sprzed 1 marca 2016 r. dyrektora urzędu kontroli skarbowej) wyniosła 478,3 tys. zł w 2024 r., 532 tys. zł w 2023 r. i 609,4 tys. zł w 2022 r., a także 460,1 tys. zł w I półroczu 2025 r. i 482,6 tys. zł w I półroczu 2024 r. Zaległości te były znacząco wyższe w porównaniu z nieuiszczonymi zobowiązaniami podatkowymi za jeden okres rozliczeniowy z decyzji naczelnika urzędu skarbowego, które wyniosły 28,4 tys. zł w 2024 r., 26,7 tys. zł w 2023 r. i 28,2 tys. zł w 2022 r. oraz 24,5 tys. zł w I półroczu 2024 r. i 26,8 tys. zł w I półroczu 2025 r. Natomiast

średnia kwota zobowiązania podatkowego niezapłaconego w terminie, wykazanego przez podatnika w złożonej deklaracji wynosiła 9,4 tys. zł w 2022 r., 11,9 tys. zł w 2023 r. i 12,2 tys. zł w 2024 r., a także 11,3 tys. zł w I półroczu 2024 r. oraz 10,7 tys. zł w I półroczu 2025 r.

Rosły kwoty z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT

Zaległe kwoty wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o VAT (przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej), na koniec 2024 r. wyniosły 2551,3 mln zł i były wyższe o 197 mln zł (o 8,4%) niż na koniec 2023 r. i o 84,8 mln zł (o 3,4%) w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. Na koniec czerwca 2025 r. należności z tego tytuły wyniosły 2597,2 mln zł i były wyższe o 136,8 mln zł (o 5,6%) niż na koniec czerwca 2024 r.

Prowadzono monitoring działań podejmowanych wobec zaległości podatkowych

W procesie zarządzania zaległościami podatkowymi wykorzystywano system Poltax2bPlus oraz dostępne w nim raporty analityczne. Do analizy stanu zaległości podatkowych stosowano w szczególności raport WB.R.4.15.A1 – Przypisy i Odpisy zaksięgowane natomiast do identyfikacji spraw kwalifikujących się do skierowania do egzekucji raport WB.R.4.51 – Wykaz zaległości z doręczonymi upomnieniami, które nie zostały objęte tytułem wykonawczym.

Kontrolę prawidłowości podjętych działań wobec zaległości podatkowych prowadzono z wykorzystaniem raportu WB.R.4.19 obejmującego informacje o wystawionych upomnieniach oraz raportu WB.R.4.20A dotyczącego wystawionych tytułów wykonawczych.

Analiza danych zawartych w raportach systemu Poltax2bPlus umożliwiała bieżącą identyfikację spraw, w odniesieniu do których nie podjęto działań windykacyjnych, tj. nie skierowano upomnienia do zobowiązanego lub nie wystawiono tytułu wykonawczego.

Zaległości wymagalne monitorowano również z zastosowaniem mierników regionalnych z Whtax: RP.SDW – Wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych, RP-BCE – Wskaźnik zaległości wymagalnych ogółem, w stosunku do których nie podjęto czynności, RP.ZOT – wskaźnik zaległości, dla których wystawiono tytuł wykonawczy, RP-ZBC – bieżące zaległości wymagalne, wobec których nie podjęto czynności.

Średni czas liczony od dnia, w którym możliwe było podjęcie działań windykacyjnych do dnia wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego dla zaległości podatkowych rejestrowanych w systemie Poltaxplus (miernik RP-SDW) w 2024 r. w siedmiu spośród skontrolowanych urzędów skarbowych uległ obniżeniu w porównaniu z 2023 r. i 2022 r. lub utrzymał się na poziomie z roku poprzedniego. Natomiast w jednym urzędzie skarbowym odnotowano wzrost wartości

miernika (w US Warszawa-Wola – z 22 dni w 2022 r. i 21 dni w 2023 r. do 25 dni w 2024 r.). Najniższy średni czas w 2024 r. wyniósł 15 dni i został osiągnięty w trzech urzędach skarbowych (w Pierwszym US Warszawa-Śródmieście, US w Jeleniej Górze, Drugim US w Katowicach). Średni czas wyższy od wartości obliczonej dla całego kraju (20 dni w 2024 r.) odnotowano w czterech urzędach skarbowych (w US Wrocław-Śródmieście – 21 dni, w US Poznań-Grunwald i US Warszawa-Wola – 25 dni, US Poznań-Jeżyce – 29 dni).

Wykorzystanie raportów systemu Poltaxplus oraz powyższych mierników umożliwiało sprawne zarządzanie zaległościami podatkowymi oraz natychmiastowe podejmowanie działań zapobiegających przedawnieniu należności.

Analiza działań podjętych przez wierzyciela w ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych wobec zaległości ujętych w ewidencji według stanu na 30 czerwca 2025 r. wykazała, że wobec ponad 99% kwoty zaległości podatkowych podjęto czynności mające na celu uzyskanie zapłaty. Wierzyciele przesyłali zobowiązanym upomnienia oraz wystawiali tytuły wykonawcze. W rezultacie zobowiązani uregulowali należności lub w toku postępowania egzekucyjnego uzyskano wpływy w wysokości 294,3 mln zł stanowiące 4,4% zaległości podatkowych na dzień 30 czerwca 2025 r. Wystąpiły sprawy, w których wierzyciel wnioskował o przeniesienie odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie lub podejmował działania w ramach skargi pauliańskiej. Niepodjęcie działań przez urzędy dotyczyło kwoty 61,7 mln zł stanowiącej 0,9% zaległości podatkowych na wskazany dzień. Brak działań w kontrolowanych urzędach był uzasadniony w szczególności niską wartością należności[33], trwającym postępowaniem upadłościowym lub restrukturyzacyjnym, likwidacją podmiotu zobowiązanego lub śmiercią podatnika.

Wierzyciel otrzymywał informacje o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji administracyjnej na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.

Prowadzono cyklicznie działania związane z poszukiwaniem majątku zobowiązanego

Pracownicy komórek wierzycielskich podejmowali działania związane z poszukiwaniem majątku zobowiązanego. Szczegółowe zasady, w tym terminy, w jakich wierzyciel był zobowiązany do rozpoczęcia poszukiwania majątku dłużnika w celu ponownego wszczęcia egzekucji, były na ogół określone w wewnętrznych procedurach poszczególnych urzędów skarbowych. W celu ustalenia majątku zobowiązanego lub źródeł jego

[33] Łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie była wyższa niż dziesięciokrotność kosztów upomnienia (160 zł), a okres do upływu terminu przedawnienia tej należności pieniężnej nie był krótszy niż 6 miesięcy.

przychodów przeszukiwano dane z systemu Ognivo, WRO-SYSTEM[34] i Poltaxplus. Pracownicy poszukiwali również informacji o środkach transportu zobowiązanego w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców a dane o dokonanych czynnościach majątkowych, takich jak zakup samochodu czy nieruchomości pozyskiwali z Centralnego Rejestru Czynności Majątkowych. Ponadto weryfikowano, czy zobowiązani są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, korzystając z Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych.

Niskie były efekty poszukiwań majątku dłużników

Podjęcie czynności zmierzających do ustalenia majątku zobowiązanego umożliwiało ewentualne ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, który podlegał weryfikacji w aplikacji Katowickiej Aplikacji Wspomagającej Administrację (dalej: K@WA). W przypadku ujawnienia składników majątkowych zobowiązanego, w szczególności nieruchomości, ruchomości lub praw majątkowych, kierowano wnioski o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej. W praktyce jednak możliwość ustalenia majątku dłużników występowała rzadko. Najczęściej identyfikowane były składniki majątkowe o charakterze ruchomym i niskiej wartości, które nie dawały realnych możliwości skutecznego wyegzekwowania zaległości. Na przykład w US w Sosnowcu w latach 2023–2024 i w I półroczu 2025 r. po umorzeniu postępowania egzekucyjnego ponownie wszczęto egzekucję w ramach której wyegzekwowano 8,1 mln zł.

Zobowiązania podatkowe powstałe w wyniku wydania decyzji podatkowych przez naczelników urzędów skarbowych czy naczelników urzędów celno-skarbowych, w szczególności zobowiązania o długim okresie wymagalności, co do zasady miały charakter zaległości nieściągalnych. Postępowania egzekucyjne prowadzone wobec tych zobowiązań, w latach wcześniejszych, po uprawomocnieniu się decyzji, w przeważającej części zostały umorzone z uwagi na bezskuteczność egzekucji, na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Również decyzje o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, w tym członków zarządów spółek kapitałowych, o ile możliwe było ich wydanie, nie doprowadziły do skutecznego wyegzekwowania należności, z uwagi na brak majątku po stronie tych osób. Zobowiązania podatkowe te nie mogły zostać odpisane, ponieważ w ich zakresie prowadzone były postępowania karne skarbowe, co zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej skutkowało zawieszeniem biegu terminu przedawnienia.

[34] System do wyszukiwania danych o wierzytelnościach z przekazywanych przez podatników JPK_VAT, danych o transakcjach finansowych oraz saldach na rachunkach bankowych podmiotów.

W podległych urzędach skarbowych podejmowano także działania polegające na wykreślaniu podatników z rejestru VAT, w celu zapewnienia prawidłowości rozliczeń podatkowych, zapobiegania powstawaniu nowych zaległości podatkowych oraz eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów nierzetelnych lub nieprowadzących faktycznej działalności gospodarczej. Według danych z ośmiu skontrolowanych urzędów skarbowych, w strukturze zaległości podatkowych znaczący udział miały należności w kwocie co najmniej 300 tys. zł, dotyczące podatników, których urzędy skarbowe wykreśliły z rejestru podatników VAT bądź podatników, którzy pomimo złożenia wniosku nie zostali w tym rejestrze zarejestrowani. Łączna kwota zaległości podatkowych podatników należących do tej kategorii wyniosła 5168,1 mln zł i stanowiła 77,7% zaległości podatkowych odnotowanych w tych urzędach skarbowych na dzień 30 czerwca 2025 r.

Stwierdzono przypadki opieszałego podejmowania czynności związanych z poszukiwaniem majątku zobowiązanych, co mogło wynikać ze znacznego obciążenia pracą, rutynowego charakteru czynności oraz niskiej skuteczności w ujawnianiu majątku zobowiązanych.

Opieszałość w poszukiwaniu majątku zobowiązanych

Przykład

W **US Warszawa-Wola** w trzech sprawach stwierdzono opieszałość wierzyciela w podejmowaniu czynności związanych z poszukiwaniem majątku zobowiązanego. W konsekwencji wnioski o ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego złożono po upływie 1,5 roku i po ponad dwóch latach od uzyskania informacji o osiąganych przez zobowiązanych dochodach lub posiadanych wierzytelnościach. W jednym przypadku wniosek o ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego został złożony po dwóch latach od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., gdyż ustalono, że dłużnik w czasie pierwotnie prowadzonego postępowania egzekucyjnego posiadał majątek.

Postępowania w sprawie przeniesienia odpowiedzialności za zaległości podatkowe

Wierzyciel dokonywał analizy możliwości przeprowadzenia postępowań w zakresie przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie.

Podmioty typowano na podstawie raportów o zaległościach podatkowych z systemu Whtax, a także w oparciu o postępowania egzekucyjne umorzone z powodu bezskuteczności (art. 59 § 2 Ordynacji podatkowej). Osoby wchodzące w skład organów uprawnionych do reprezentacji spółek w okresie powstania zaległości ustalano na podstawie wpisów w KRS. Dane dotyczące sytuacji spółek weryfikowano również w Krajowym Rejestrze Zadłużonych dostępnym w Portalu Rejestrów Sądowych. Na podstawie informacji pozyskanych z sądów rejonowych ustalano, czy wobec spółek prowadzono postępowania upadłościowe, układowe

lub restrukturyzacyjne, a także czy został złożony wniosek o ogłoszenie upadłości lub wniosek restrukturyzacyjny.

Powyższe informacje służyły ocenie czy członek zarządu mógł uwolnić się od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki powstałe w okresie pełnienia przez niego funkcji, z uwzględnieniem art. 15 zzra ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[35]. W urzędach ustalano również innych wierzycieli spółek. Na podstawie danych pozyskanych z ZUS) analizowano, czy spółki posiadały zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości zaległości oraz okresów, za które wystąpiły. Informacje te miały znaczenie przy ocenie, czy członek zarządu wystąpił we właściwym czasie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości.

We wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych (ośmiu) osoby trzecie były obejmowane odpowiedzialnością podatkową, w przypadkach gdy na podatnikach ciążyły zaległości podatkowe. Organy podatkowe w 2024 r. objęły decyzjami o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich zaległości podatkowe w łącznej kwocie 182,4 mln zł. Kwota ta była wyższa o 32,5 mln zł, tj. o 21,7% w porównaniu do 2023 r. oraz niższa o 65,2 mln zł, tj. o 26,3% w porównaniu do 2022 r. W I półroczu 2025 r. odpowiedzialnością podatkową osób trzecich objęto zaległości podatkowe w kwocie 89 mln zł, podczas gdy w I półroczu 2024 r. kwota ta wynosiła 85,9 mln zł.

Niskie były efekty z przeniesienia odpowiedzialności podatkowej osób trzecich

W wyniku dochodzenia od osób trzecich zaległych zobowiązań podatkowych, organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2024 r. kwotę 3630,1 tys. zł. Stanowiło to 2% zobowiązań podatkowych wynikających z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. W 2023 r. oraz 2022 r. wyegzekwowano 3223,5 tys. zł i 2263,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 2,2% i 0,9% kwoty zobowiązań objętych decyzjami o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. W I półroczu 2025 r. udział kwot wyegzekwowanych w ogólnej kwocie zobowiązań podatkowych objętych odpowiedzialnością osób trzecich wyniósł 0,7% i był niższy o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. W tym okresie organy egzekucyjne wyegzekwowały 626,6 tys. zł, podczas gdy w I półroczu 2024 r. było to 1188,4 tys. zł.

Decyzje o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich rozszerzyły krąg podmiotów, od których – po spełnieniu przesłanek określonych w przepisach – możliwe było dochodzenie zaległych zobowiązań podatkowych.

---

[35] Dz. U. z 2025 r. poz. 764, ze zm.

Identyfikowano wyzbywanie się majątku

W kontrolowanych urzędach skarbowych zwracano uwagę na ewentualne czynności zbywania majątku przez podatników. Czynności takie mogły zostać zidentyfikowane zarówno w toku kontroli podatkowej, jak i w toku działań podejmowanych przez wierzyciela w zakresie poszukiwania majątku zobowiązanych. Wystąpiły sprawy, w których wierzyciel zaskarżał czynności prawne dokonane przez dłużników, takie jak sprzedaż nieruchomości, darowizna majątku na rzecz członków rodziny lub innych osób w celu uniknięcia egzekucji, a także zawieranie umów o rozdzielność majątkową i przekazanie majątku współmałżonkowi. W sytuacjach, w których zobowiązani podejmowali działania mające na celu uniemożliwienie egzekucji zaległości podatkowych poprzez wyzbycie się majątku, organy podatkowe występowały ze skargą pauliańską (w pięciu spośród ośmiu kontrolowanych urzędów skarbowych). W okresie objętym kontrolą, naczelnicy dwóch kontrolowanych urzędów skarbowych (Pierwszego US Warszawa-Śródmieście, Drugiego US w Katowicach) w efekcie wniesienia skargi pauliańskiej w związku z zaległościami podatkowymi podatników na kwotę 1,3 mln zł uzyskali 0,6 mln zł. Naczelnicy trzech urzędów skarbowych (US Wrocław-Śródmieście, US w Jeleniej Górze i US w Sosnowcu) wnieśli skargi pauliańskie, które do zakończenia kontroli w tych urzędach, nie doprowadziły do wyegzekwowania zaległości podatkowych. Dla skutecznego wniesienia skargi pauliańskiej konieczne jest spełnienie wszystkich ustawowych przesłanek, tj.: pokrzywdzenia wierzyciela, niewypłacalności dłużnika, świadomości dłużnika co do pokrzywdzenia wierzycieli oraz wiedzy osoby trzeciej o tym, że czynność została dokonana ze świadomością pokrzywdzenia wierzycieli. Przypadek niespełnienia powyższych przesłanek wystąpił w jednym urzędzie skarbowym. Naczelnik Urzędu wystąpił z powództwem o uznanie za bezskuteczną czynności prawnej, polegającej na zawarciu przez dłużnika (Spółka z o.o.) umowy sprzedaży nieruchomości gruntowych oraz usytuowanych na tych gruntach budynków. Z uwagi na brak możliwości przedstawienia dowodów potwierdzających, że działania dłużnika miały na celu pokrzywdzenie wierzyciela, w szczególności brak dowodów na istnienie powiązań pomiędzy nabywcą nieruchomości a dłużnikiem, sprawa nie została skierowana do dalszego procedowania przez Prokuratorię Generalną.

Niskie efekty działań wobec badanych zaległości podatkowych

Zweryfikowano działania podejmowane w kontrolowanych urzędach skarbowych wobec 161 zaewidencjonowanych zaległości podatkowych w kwocie 361 482 tys. zł, ujętych w ewidencji zaległości podatkowych według stanu na 30 czerwca 2024 r. i według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. Zaległości te powstały na podstawie złożonych deklaracji podatkowych lub wydanych decyzji podatkowych i dotyczyły podatków: VAT (109 spraw), PIT (32 sprawy) oraz CIT (20 spraw). Jedną zaległość podatnik skorygował i w rezultacie kwota należności podatkowej została

obniżona o 17,1 mln zł. W efekcie działań podejmowanych przez komórki wierzycielskie oraz prowadzonych postępowań egzekucyjnych uzyskano 16 407 tys. zł, co stanowiło 4,5% kwoty zaległości objętych badaniem. Poza najczęściej stosowanym środkiem egzekucyjnym (zajęcie rachunku bankowego – 92 przypadków), stosowano również zajęcia wierzytelności (w 17 sprawach), zajęcia wynagrodzenia za pracę, zajęcia ruchomości i nieruchomości a także pobranie należności bezpośrednio u zobowiązanego oraz przejęcie zabezpieczonych środków pieniężnych. Pomimo zastosowania przewidzianych przepisami działań wierzycielskich i egzekucyjnych oraz wykorzystania dostępnych narzędzi informatycznych, skuteczność egzekucji była niska. Najistotniejszym czynnikiem ograniczającym skuteczność działań pozostawał brak majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych i trudności w ustaleniu ich miejsca pobytu.

Zaległości objęte badaniem dotyczyły w szczególności dłużników posiadających więcej niż jedną zaległość do uregulowania. Zobowiązani z tej grupy generowali najwyższe kwoty zaległości podatkowych zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych, w związku z czym nie podejmowano wobec nich działań w ramach tzw. miękkiej egzekucji takich jak kontakt telefoniczny przypominający o obowiązku zapłaty. We wszystkich urzędach skarbowych wystawiano upomnienia jednak w czterech z nich (US Poznań-Grunwald, US Poznań-Jeżyce, US w Sosnowcu i US w Jeleniej Górze) nie zawsze były one przesyłane zobowiązanemu niezwłocznie. Tytuły wykonawcze wystawiono we wszystkich sprawach, przy czym w trzech urzędach skarbowych (US Poznań-Jeżyce, US Poznań-Grunwald oraz US Sosnowiec) stwierdzono przypadki opieszałości w ich wystawieniu.

Przykłady

US w Sosnowcu

W czterech sprawach na 10 zbadanych upomnienia wysłano po 18, 39, 83 i 521 dniach od upływu terminu płatności należności. Z opóźnieniem wystawiono tytuły wykonawcze dotyczące trzech zaległości na 20 zbadanych. Tytuł wykonawczy na jedną zaległość wystawiono po 222 dniach od daty, w której nastąpiło umorzenie z mocy prawa postępowania o zatwierdzenie układu (na podstawie art. 218a ust. 2 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne[36]). Natomiast tytuły wykonawcze na pozostałe dwie zaległości wynikające z decyzji podatkowych wystawiono w jednej sprawie po 153 dniach od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a w drugiej sprawie po 425 dniach od dnia, w której decyzja stała się prawomocna.

[36] Dz. U. z 2026 r. poz. 533.

US Poznań-Jeżyce

W trzech sprawach na 10 zbadanych upomnienia wystawiono po 73, 131 i 205 dniach od upływu terminu płatności należności. W pięciu sprawach tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 17 do 30 dni od dnia doręczenia upomnienia, natomiast w jednej sprawie po 103 dniach od dnia jego doręczenia. Ponadto w dwóch sprawach na 10 zbadanych tytuły wykonawcze wystawiono po 45 oraz 119 dniach od dnia uprawomocnienia się decyzji. Opóźnienia te były spowodowane dużą liczbą bieżących spraw.

US Poznań-Grunwald

Spośród badanych 20 spraw, w trzech przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 35 do 38 dni od dnia doręczenia upomnień, natomiast w jednej sprawie upomnienie wysłano po 32 dniach od upływu terminu płatności należności. W kolejnych czterech sprawach tytuły wykonawcze wystawiono po upływie od 15 do 25 dni od daty doręczenia upomnień.

US w Jeleniej Górze

Upomnienie w jednej z 10 zbadanych spraw sporządzono po 14 dniach od upływu terminu wpłaty należności, mimo że zgodnie z obowiązującą w urzędzie procedurą powinno ono zostać sporządzone do 10 dni od dnia upływu terminu płatności.

W dwóch badanych sprawach ustalono, że organ egzekucyjny nie przeprowadził postępowania egzekucyjnego, mimo wystawienia przez wierzycieli tytułów wykonawczych.

Przykład

US Warszawa-Wola

W jednej z 20 zbadanych spraw tytuł wykonawczy nie został skutecznie doręczony do organu egzekucyjnego w innym urzędzie skarbowym. W rezultacie nie przeprowadzono postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika w zakresie zaległości podatkowej objętej tym tytułem wykonawczym. Ponadto wierzyciel nie podejmował działań w celu ustalenia majątku dłużnika przed upływem terminu przedawnienia.

US Wrocław-Śródmieście

W jednej z 20 zbadanych spraw tytuł wykonawczy przekazano do właściwego organu egzekucyjnego ze znaczącym opóźnieniem tj. po prawie dwóch latach, po zmianie adresu zamieszkania podatnika, w celu przeprowadzenia egzekucji zaległości podatkowej.

Egzekucja większości zaległości podatkowych była bezskuteczna

W zakresie 98 zaległości podatkowych, co stanowiło 60,9% badanych spraw, postępowania egzekucyjne umorzono z powodu bezskuteczności, stwierdzając brak majątku lub źródeł dochodu pozwalających na uzyskanie środków przewyższających koszty egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. Po stwierdzeniu bezskuteczności egzekucji wierzyciele dokonywali analizy majątku zobowiązanych w dostępnych bazach danych.

Przykład

W **Urzędzie Skarbowym w Jeleniej Górze** w jednej sprawie, w której umorzono postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. (na dziewięć badanych) podano niezgodnie ze stanem faktycznym, że podatnik nie posiadał pojazdów. Błąd wynikał z nieprawidłowego wprowadzenia danych przez pracownika do wyszukiwarki CEPiK.

W przypadku braku majątku analizowano możliwość przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie. W tym celu weryfikowano KRS spółek w celu ustalenia członków zarządu (art. 116 Ordynacji podatkowej). W 16 przypadkach przeprowadzono analizę zobowiązanego pod kątem możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie i odstąpiono od wszczęcia postępowania. Przyczyną tego stanu był brak informacji o rzeczywistym miejscu zamieszkania członków zarządu oraz brak majątku. Często organy podatkowe nie posiadały aktualnych informacji o osobach pełniących funkcje w spółkach. W badanych sprawach wobec 12 osób wydano decyzje o orzeczeniu odpowiedzialności za zaległości podatkowe. Pomimo podjętych działań przez wierzyciela i organ egzekucyjny oraz wykorzystania narzędzi informatycznych, skuteczność egzekucji w badanych sprawach pozostawała niska. Opóźnienia w sporządzaniu upomnień i tytułów wykonawczych oraz błędy w doręczaniu mogły mieć wpływ na skuteczność dochodzenia zobowiązań podatkowych.

W badanych sprawach, były sporządzane zawiadomienia o naruszeniu przepisów podatkowych kierowane w celu wszczęcia postępowania karnego skarbowego i zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Ustalono także następujące nieprawidłowości:

W US Warszawa-Wola,

– w czterech z 20 badanych spraw, pomimo wprowadzonego w lutym 2024 r. obowiązku sporządzania kart poszukiwania majątku, nie dochowano wymogu przeprowadzenia analizy sytuacji majątkowej podatnika w zakładanym terminie ani nie sporządzono kart poszukiwania majątku.

W US Wrocław-Śródmieście,

– w siedmiu sprawach z 19 badanych, w których postępowanie egzekucyjne umorzono na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., nie przeprowadzono kalkulacji stanowiącej podstawę stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne oraz nie sporządzono wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z obowiązującymi w urzędzie procedurami.

W US w Jeleniej Górze

– w 12 sprawach w komórce wierzycielskiej nie dokumentowano wymaganego w Urzędzie monitoringu przebiegu postępowania egzekucyjnego trwającego przez co najmniej pół roku, polegającego na okresowych zapytaniach o wyegzekwowane kwoty, zastosowane środki egzekucyjne oraz stan majątku zobowiązanego, tj. we wszystkich postępowaniach egzekucyjnych trwających co najmniej pół roku objętych badaniem;
– w sześciu sprawach, w których postępowania egzekucyjne umorzono na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. z dziewięciu zbadanych, komórka wierzycielska nie dokumentowała poszukiwań majątku, zgodnie z obowiązującymi w urzędzie zasadami.

Urzędy skarbowe osiągały na ogół oczekiwane wartości mierników

Urzędy skarbowe realizowały cele wyznaczone przez dyrektorów izb administracji skarbowej, w ślad za celami wskazanymi przez Szefa KAS. W kontrolowanym okresie większość osiągnęła oczekiwaną wartość miernika *Egzekucja zaległości*[37] i *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych*[38] (w 2025 r. pod nazwą *Efektywne zarządzanie zaległościami*). Na koniec 2024 r. założonych wartości obu mierników nie osiągnął jeden urząd tj. Pierwszy US Warszawa-Śródmieście. W urzędzie tym w 2024 r. nastąpił wzrost zaległości wymagalnych w podatku od towarów i usług, będący rezultatem wydania decyzji przez naczelników urzędów celno-skarbowych oraz naczelnika urzędu skarbowego, w szczególności decyzji wynikających z art. 108 ustawy o VAT. Prowadzone wobec największych dłużników postępowania egzekucyjne okazały się nieskuteczne z uwagi na brak majątku. Członkami zarządu spółek były osoby jedynie fikcyjnie pełniące funkcje członków zarządów spółek, cudzoziemcy oraz osoby nieposiadające żadnego majątku. Drugi miernik – *Egzekucja zaległości* został wykonany na poziomie niższym niż zaplanowano.

[37] Miernik stanowiła kwota wyegzekwowana z tytułów wykonawczych SM, CL i SP dotyczących podatków, należności celnych oraz niepodatkowych należności budżetowych administracji podatkowej.

[38] Miernik wyliczano jako relacja kwoty zaległości wymagalnych według stanu na koniec roku do kwoty zaległości według stanu na koniec roku poprzedniego. Przy wyliczeniach miernika brane są pod uwagę wyłącznie dane dotyczące CIT, PIT, podatku VAT krajowego.

W US Warszawa-Wola wzrost zaległości był wyższy niż oczekiwano w związku z wydaniem decyzji przez naczelników urzędów celno-skarbowych wobec podmiotów zarejestrowanych w wirtualnych biurach, prowadzących fikcyjną działalność gospodarczą i nieposiadających majątku. W efekcie urząd ten:

- na koniec 2024 r. nie osiągnął miernika *Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych*;
- na koniec czerwca 2025 r. nie osiągnął miernika *Efektywne zarządzanie zaległościami.*

Także w US Poznań-Jeżyce nie osiągnięto wskazanych mierników w tych okresach, w związku z wyższym, niż zakładano, wzrostem zaległości wynikającym z przypisania zobowiązań z decyzji podatkowych na znaczne kwoty. W US Poznań-Grunwald odnotowano w I półroczu 2025 r. wyższy wzrost zaległości od założonego w mierniku *Efektywne zarządzanie zaległościami.*

Oczekiwanej wartości miernika *Egzekucja zaległości* na koniec 2024 r. nie osiągnął US w Jeleniej Górze, a na koniec I półrocza 2025 r. US w Sosnowcu.

Dwa urzędy skarbowe (US Wrocław-Śródmieście i US w Jeleniej Górze) w trzech badanych okresach (2023 r., 2024 r. i I półrocze 2025 r.) nie osiągnęły oczekiwanej wartości miernika *Należności publicznoprawne*[39]. Złożyło się na to szereg czynników. W 2023 r. wykonano niższe dochody z podatku VAT, realizowano zwiększone zwroty w podatku PIT w 2023 r. z rozliczonych zeznań rocznych za 2022 r. W 2024 r. nieosiągnięcie zakładanych wartości miernika było spowodowane zmianą właściwości naczelnika urzędu skarbowego w zakresie obsługi dużych podmiotów generujących znaczne wpływy.

Oczekiwanej wartości tego miernika nie osiągnął także US Poznań-Grunwald, Drugi US w Katowicach (na koniec 2023 r. i koniec czerwca 2025 r.) oraz US Warszawa-Wola na koniec 2024 r.

5.3.2. Prawidłowość i skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych

NIK oceniła pozytywnie działalność organu egzekucyjnego tylko w jednym (z ośmiu skontrolowanych) urzędzie skarbowym (US Poznań-Grunwald). W pozostałych siedmiu urzędach NIK oceniła, że organy egzekucyjne nie zawsze w pełni rzetelnie wszczynały bądź prowadziły postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości podatkowych.

[39] W latach 2023–2024 miernik stanowiła kwota zrealizowanych dochodów tj. wpłat pomniejszonych o zwroty, natomiast w 2025 r. miernikiem była kwota zrealizowanych wpływów, tj. wpływów z podatków dochodowych niepomniejszanych o udziały jednostek samorządu terytorialnego.

Wraz ze wzrostem kwoty zaległości podatkowych objętych egzekucją, wzrosła kwota wyegzekwowanych należności

Na koniec 2024 r. kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi zaewidencjonowanych przez organy egzekucyjne w ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych wyniosła 1002,5 mln zł i była wyższa niż na koniec 2023 r. o 117,5 mln zł, tj. o 13,3% oraz wyższa niż na koniec 2022 r. o 78,9 mln zł, tj. o 8,5%. Zaległości podatkowe wynikające z decyzji podatkowych wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT stanowiły na koniec 2024 r. 10,3% zaległości objętych podatkowymi tytułami wykonawczymi, podczas gdy na koniec 2023 r. udział ten wyniósł 4,4%, a na koniec 2022 r. 5,7%.

Według stanu na koniec czerwca 2025 r. organy egzekucyjne prowadziły postępowania na podstawie tytułów wykonawczych o łącznej wartości 961,3 mln zł, z czego 68,5 mln zł dotyczyło zaległości wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT. W porównaniu z analogicznym okresem 2024 r. łączna kwota zaległości podatkowych była wyższa o 137,3 mln zł (o 16,7%), przy czym zaległości z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT były wyższe o 8,7 mln zł, tj. o 14,6%.

Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych wyniosła w 2024 r. 600 mln zł i była wyższa o 71,5 mln zł, tj. o 13,5% niż w 2023 r. i o 48,9 mln zł, tj. o 8,9% niż w 2022 r.

Kształtowanie się zaległości podatkowych i efekty egzekucji tych zaległości

Kwota zaległości podatkowych wyegzekwowana w 2023 r. przez osiem skontrolowanych urzędów skarbowych wyniosła 528,4 mln zł. W stosunku do kwoty uzyskanej z tego tytułu w 2022 r. było to mniej o 22,6 mln zł (o 4,1%). Na obniżenie się kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych przez skontrolowane urzędy skarbowe decydujący wpływ miały wyniki US w Sosnowcu, niższe (rok do roku) o 36,9 mln zł, tj. o 51,8%. Było to związane przede wszystkim z wyegzekwowaniem przez ten urząd w 2022 r. – w wyniku blokady rachunków bankowych przez Szefa KAS, a następnie zajęcia wierzytelności i wpłaty zobowiązanego – kwoty zaległości na podstawie jednego tytułu wykonawczego, która to zaległość stanowiła 55% całej kwoty wyegzekwowanej w tym roku. W 2023 r. taka sytuacja nie wystąpiła.

W pierwszym półroczu 2025 r. zaległości wyegzekwowane przez osiem urzędów były wyższe o 46% w stosunku do pierwszego półrocza 2024 r. i wyniosły 458,3 mln zł.

Struktura stosowanych środków egzekucyjnych wskazuje na dominującą rolę zajęć wierzytelności z rachunków bankowych. Środek ten zastosowano w odniesieniu do 78,4% wyegzekwowanych kwot w 2024 r. i 69,9% w 2023 r. natomiast w I półroczu 2025 r. jego udział wyniósł 83,7%. Świadczy to o wysokiej efektywności tego instrumentu w porównaniu z innymi środkami egzekucyjnymi. Znacznie mniejsze znaczenie miały zajęcia wierzytelności ujawnionych w wyniku analiz JPK_VAT oraz zajęcia

z innych wierzytelności. Odpowiadały one za 9,9% wyegzekwowanych kwot w 2024 r. i 10,1% w 2023 r. oraz 8,1% w I półroczu 2025 r.

W przypadku zaległości, w których kwota należności głównej wraz z odsetkami nie przekraczała 1 tys. zł automatycznie dokonywano zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych, o ile na rachunkach znajdowały się środki. Proces automatycznego zajęcia rachunków bankowych przebiegał prawidłowo.

Pracownicy organów egzekucyjnych po wpływie tytułu wykonawczego na kwotę poniżej 1 tys. zł weryfikowali, czy system faktycznie dokonał automatycznego zajęcia rachunku bankowego. W przypadku jego dokonania zajęcie było drukowane i dołączane do akt sprawy. Jeżeli bank nie realizował automatycznego zajęcia, pracownik organu egzekucyjnego podejmował kolejne czynności, które mogłyby doprowadzić do realizacji zaległości objętych tytułem wykonawczym.

Opcja automatycznego generowania zajęć wierzytelności z rachunków bankowych, w przypadku gdy wysokość zaległości nie przekraczała 1 tys. zł, miała zastosowanie wyłącznie do tytułów wykonawczych dotyczących zobowiązanych, wobec których organ egzekucyjny nie prowadził wcześniej postępowań egzekucyjnych.

Zobowiązani mieli możliwość zapłaty należnych kwot w formie bezgotówkowej, gdyż urzędy skarbowe zostały wyposażone w terminale płatnicze. W ośmiu urzędach skarbowych zobowiązani zapłacili w 2023 r. 281,4 tys. zł, w 2024 r. – 197,5 tys. zł, a w I półroczu 2025 r. – 37,1 tys. zł.

Litewskie organy egzekucyjne, działając na podstawie wniosków naczelników urzędów skarbowych, wyegzekwowały z rachunków bankowych prowadzonych w Revolut Bank UAB kwotę 134 tys. zł i 1,4 tys. euro. Z sześciu skontrolowanych urzędów skierowano na Litwę łącznie prawie 70 wniosków o odzyskanie należności na łączną kwotę 16,6 mln zł, dotyczących rachunków prowadzonych w Revolut Bank UAB. Wnioski o odzyskanie należności w ramach egzekucji międzynarodowej kierowano w sytuacjach, gdy zaległości dotyczyły należności mieszczących się w katalogu ustawy z 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych[40], kwota zaległości przekroczyła wartość 1 500 euro, od terminu płatności nie upłynęło 5 lat, a w Polsce brak było możliwości wyegzekwowania należności ze względu na nieskuteczność zastosowanych środków egzekucyjnych oraz nieustalenie miejsca pobytu zobowiązanego i jego majątku. Informacje o posiadanych rachunkach bankowych pozyskiwano w systemie Wymiana automatyczna informacji

[40] Dz. U. z 2023 r. poz. 2009, ze zm.

o podatkach bezpośrednich (WAIPB) z raportów zagranicznych administracji podatkowych w ramach umów międzynarodowych od listopada 2024 r. (przed wskazaną datą nie istniała możliwość pozyskiwania takich danych). We wnioskach kierowanych do administracji litewskiej wymagane było wskazanie numeru rachunku bankowego.

Zaległości wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT miały niewielki udział w kwotach faktycznie wyegzekwowanych. W 2024 r. wyegzekwowano z tego tytułu 4015 tys. zł, wobec 8124,9 tys. zł w 2023 r., 5045 tys. zł w 2022 r., 2416,6 tys. zł w I półroczu 2024 r. oraz 7096,7 tys. zł w I półroczu 2025 r. Ich udział w ogólnej kwocie wyegzekwowanych zaległości podatkowych był niższy niż 2% w każdym z analizowanych okresów, co wskazuje na niską efektywność egzekucji tych zobowiązań.

Równolegle do wzrostu kwoty zaległości kierowanych do egzekucji administracyjnej utrzymywała się wysoka skala umorzeń postępowań egzekucyjnych z powodu braku majątku lub źródeł dochodów zobowiązanych. W sprawach tych wierzyciel zachowywał prawo dalszego dochodzenia roszczeń, co oznaczało możliwość ponownego wszczęcia postępowania w przyszłości. W 2024 r. na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. umorzono postępowania egzekucyjne na zaległości podatkowe o łącznej wartości 800,4 mln zł wobec 1065,2 mln zł w 2023 r. oraz 1277,1 mln zł w 2022 r. Jednocześnie wzrosła liczba tytułów wykonawczych objętych umorzeniem do 15,8 tys. w 2024 r. wobec 14,3 tys. w 2023 r. i 14,6 tys. w 2022 r. co wskazuje na trudności w identyfikacji majątku dłużników.

W I półroczu 2025 r. kwota zaległości podatkowych umorzonych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wyniosła 550,7 mln zł i była wyższa o 139,8 mln zł, tj. o 34% niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Jednocześnie liczba tytułów wykonawczych w odniesieniu do których umorzono postępowanie egzekucyjne, zmniejszyła się do 6,1 tys. w I półroczu 2025 r. z 7,7 tys. w analogicznym okresie roku poprzedniego.

Organy egzekucyjne dokonywały zajęć ruchomości i nieruchomości

W ośmiu skontrolowanych urzędach skarbowych stosowano zajęcia ruchomości i nieruchomości zobowiązanych. Częstotliwość stosowania tych środków była zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi urzędami skarbowymi. Przykładowo Pierwszy US Warszawa-Śródmieście dokonał zajęcia 52 ruchomości w 2023 r., 174 w 2024 r. oraz 46 w I półroczu 2025 r., US w Sosnowcu zajął odpowiednio 60 ruchomości w 2023 r., 37 w 2024 r. i 10 w I półroczu 2025 r. W zakresie zajęć nieruchomości US w Sosnowcu dokonał zajęcia siedmiu nieruchomości w 2023 r., 14 w 2024 r. oraz 19 w I półroczu 2025 r., US w Jeleniej Górze – 11 nieruchomości w 2023 r., 14 w 2024 r. oraz jednej w I półroczu 2025 r., a Drugi US w Katowicach odpowiednio dwóch nieruchomości w 2023 r., 13 w 2024 r. i siedmiu w I półroczu 2025 r. Łącznie kontrolowane urzędy skarbowe zajęły

w okresie 2022 – I półrocze 2025 r. 655 ruchomości i 177 nieruchomości. W wielu przypadkach dochodziło do zbiegu egzekucji i przejęcia sprawy przez komornika sądowego. Do sprzedaży zajętych składników majątku dochodziło rzadko – sprzedano 22% zajętych ruchomości i prawie 3% zajętych nieruchomości. Niemniej jednak zajęcie, w szczególności nieruchomości, często skutkowało dobrowolną spłatą zaległości podatkowych przez zobowiązanych. Ustalono, że w wyniku 38 zajęć zobowiązani uregulowali należności w łącznej kwocie 11,4 mln zł. Organy egzekucyjne stosowały środki egzekucyjne, które prowadziły bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku możliwych środków wybierały te najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. W sytuacjach, gdy istniała możliwość wyegzekwowania należności poprzez zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę czy świadczeń wypłacanych przez ZUS, nie kierowano egzekucji do ruchomych czy nieruchomych składników majątku. Środki te były mniej uciążliwe dla zobowiązanego, nie generowały dodatkowych kosztów jak w przypadku zajęcia ruchomości lub nieruchomości, a jednocześnie prowadziły bezpośrednio do wykonania obowiązku. Zajęcie ruchomości lub nieruchomości, mimo znacznych nakładów pracy i ponoszonych wydatków, nie dawało gwarancji skutecznej sprzedaży mienia.

Analiza w kontrolowanych ośmiu urzędach skarbowych po 10 spraw zakończonych skuteczną egzekucją zaległości podatkowych oraz po 10 spraw zakończonych umorzeniem postępowania egzekucyjnego z powodu braku majątku lub źródeł dochodów zobowiązanych, tj. na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. wykazała, że organy egzekucyjne podejmowały czynności egzekucyjne niezwłocznie po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Skuteczna egzekucja następowała najczęściej w wyniku zajęcia rachunku bankowego. Natomiast w sprawach umorzonych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. postępowania egzekucyjne umarzano zasadnie, gdyż zobowiązani nie posiadali majątku ani źródeł dochodów, z których możliwe byłoby wyegzekwowanie zaległości podatkowych.

NIK stwierdziła, że organy egzekucyjne ośmiu skontrolowanych urzędów skarbowych nie kierowały lub kierowały ze znacznym opóźnieniem wnioski do sądu rejestrowego o dokonanie wpisu w KRS daty wszczęcia egzekucji należności podatkowych i wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot, w przypadku podmiotów wpisanych do KRS, wobec których egzekucja administracyjna okazała się nieskuteczna przez co najmniej 60 dni od wszczęcia egzekucji. Stanowiło to naruszenie art. 55a ust. 1 u.p.e.a. Wśród przyczyn niedopełnienia tego obowiązku naczelnicy urzędów skarbowych wskazywali przede wszystkim na ograniczone możliwości kadrowe urzędu oraz fakt, że składanie i aktualizacja wniosków do KRS jest procesem czasochłonnym,

skomplikowanym i niewspółmiernym do efektów uzyskanych w stosunku do sił zaangażowanych w ten proces. Czynności te, co podkreślali naczelnicy urzędów skarbowych, nie zmierzają bezpośrednio do realizacji głównego celu egzekucji, jakim jest spieniężenie zobowiązań objętych tytułami wykonawczymi. Naczelnicy skontrolowanych urzędów skarbowych podnosili także, że problemy związane z dokonywaniem wpisów do KRS występowały od wielu lat, a ich powodem był brak właściwych narzędzi informatycznych.

W kontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono nieprawidłowości związane z terminowością i rzetelnością prowadzenia postępowań egzekucyjnych zakończonych umorzeniem z powodu bezskuteczności egzekucji (art. 59 § 2 u.p.e.a.).

Przykłady

W Drugim US w Katowicach w czterech z 10 zbadanych postępowań egzekucyjnych wystąpiły przerwy przekraczające 180 dni pomiędzy kolejnymi czynnościami zmierzającymi do zastosowania środka egzekucyjnego, co było niezgodne z obowiązującą *Instrukcją w zakresie zasad prowadzenia postępowań egzekucyjnych*.

W US w Sosnowcu w dwóch z 10 zbadanych takich spraw, wystąpiły przerwy pomiędzy wykonaniem kolejnych czynności zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego, wynoszące 322 i 343 dni. Ponadto, organ egzekucyjny przez blisko dwa lata nie dokonał uchylenia zajęcia ułamkowej części nieruchomości, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 111k § 1 u.p.e.a. Zajęcie uchylono w toku kontroli NIK.

W US Warszawa-Wola w jednej z ośmiu badanych spraw, w efekcie przerw w podejmowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych, postępowanie egzekucyjne umorzono po ponad czterech latach, mimo że zgodnie ze *Standardami w obszarze egzekucji administracyjnej,* powinno ono zostać zakończone w terminie 6 miesięcy od momentu skierowania tytułu wykonawczego do egzekucji. Stwierdzono także w dwóch z 12 badanych opieszałość w sprzedaży zajętych ruchomości, a w przypadku dwóch z 34 analizowanych tytułów wykonawczych opóźnienia w wydaniu przez organ egzekucyjny postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.

W US Wrocław-Śródmieście w jednej z 20 zbadanych spraw czynności egzekucyjne zostały podjęte po upływie 125 dni od dnia otrzymania tytułu wykonawczego, czyli 65 dni po terminie wynikającym z obowiązującej procedury.

W trzech urzędach skarbowych tj. w US Warszawa-Wola, w Jeleniej Górze, w US Wrocław-Śródmieście stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania sytuacji majątkowej zobowiązanych i dokumentowania czynności.

Przykłady

W US Warszawa-Wola w przypadku 12 z 17 badanych spraw, organ egzekucyjny ustalił sytuację majątkową dłużników w oparciu o wcześniej prowadzone w stosunku do tych dłużników postępowania egzekucyjne (w skrajnym przypadku umorzono postępowanie, opierając się na ustaleniach poczynionych dwa lata wcześniej). Organ egzekucyjny nie dokumentował okoliczności uzasadniających nieprzystępowanie do egzekucji. W siedmiu z ośmiu badanych postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego, nie sporządzono bądź sporządzono w sposób ogólny kalkulację stanowiącą podstawę stwierdzenia, że dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne, co było działaniem niezgodnym zarówno z zaleceniami Ministerstwa Finansów, jak i zaleceniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. W jednej z analizowanych spraw zajęcia ruchomości dokonano jedynie poprzez wpis w podsystemie Egapoltax, bez faktycznego przeprowadzenia czynności, tj. bez sporządzenia protokołu zajęcia oraz przekazania stosownych informacji zobowiązanemu i właściwemu wydziałowi komunikacji, co naruszało art. 98 u.p.e.a.

W US w Jeleniej Górze w sześciu z 10 badanych spraw nie udokumentowano (wydrukami, adnotacją w podsystemie Egapoltax) czynności związanych z poszukiwaniem majątku zobowiązanych, choć ich wyniki opisano w uzasadnieniach postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego wydanych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. Wszystkie badane postępowania prowadzone były z naruszeniem wewnętrznych procedur, m.in.: nie pozyskano z ZUS informacji dotyczących zatrudnienia/pobierania świadczeń, nie kierowano wezwań do złożenia wyjaśnień, nie dołączano raportu e-ORUS – „Karta odpowiedzi na pytanie o zobowiązanym". Ponadto w jednym przypadku w toku postępowania egzekucyjnego dokonano zajęcia środków transportu (pięciu ciągników rolniczych i przyczepy ciężarowej), mimo iż w dniu zajęcia nie stanowiły one własności zobowiązanego. Ponadto jeden z ciągników nie został, mimo powyższego oraz mimo umorzenia postępowania egzekucyjnego zwolniony spod zajęcia.

Naczelnik US Wrocław-Śródmieście wszczął postępowanie egzekucyjne 29 listopada 2021 r., które zakończono 3 stycznia 2024 r. na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a., jednakże czynności, które co do zasady polegały na automatycznym ustalaniu majątku, okazały się nieskuteczne, bowiem zobowiązany w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego (tj. 10 czerwca 2022 r., 7 września 2022 r., 27 grudnia 2022 r., 16 marca 2023 r., 22 marca 2023 r. i 6 grudnia 2023 r.) sprzedał łącznie 12 samochodów i jedną przyczepę na łączną kwotę 98,5 tys. zł. Ponadto w dziewięciu sprawach brak było wydruków z systemu E-ORUS, co było niezgodne z obowiązującą w Urzędzie procedurą.

Na skuteczność egzekucji mogły również wpływać opóźnienia w podejmowaniu czynności wierzyciela w szczególności w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, stwierdzone w dwóch urzędach skarbowych.

- W US Poznań-Jeżyce w trzech z 10 zbadanych spraw zakończonych umorzeniem postępowania egzekucyjnego termin wystawienia upomnienia wyniósł odpowiednio 73, 114 i 145 dni od terminu płatności zobowiązania podatkowego, a w pięciu przypadkach wystawiono tytuł wykonawczy po upływie odpowiednio 29, 37, 56, 58 i 64 dni od doręczenia upomnienia. W tym urzędzie, także badanie spraw dotyczących 10 zaległości wyegzekwowanych w egzekucji administracyjnej ujawniło dwie sprawy, w których termin wystawienia upomnienia wyniósł odpowiednio: 41 i 528 dni od terminu płatności zobowiązania podatkowego, a termin wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł odpowiednio: 72 i 39 dni od powzięcia przez ten urząd informacji o prawomocności postanowienia sądu o zakończeniu postępowania sanacyjnego w pierwszym przypadku i od doręczenia upomnienia w drugim przypadku. Ww. terminy wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych były niezgodne z poleceniem Dyrektora IAS w Poznaniu,
- W US w Jeleniej Górze w jednym z 10 badanych postępowań egzekucyjnych tytuł wykonawczy, w oparciu o który było ono prowadzone, został wystawiony 47 dni po dacie odebrania przez zobowiązanego upomnienia, tj. 17 dni po terminie określonym w wewnętrznej procedurze Organizacja procesu likwidacji zaległości.

Zmniejszyła się efektywność egzekucji zaległości podatkowych

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych (relacja zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe do liczby tytułów wykonawczych obejmujących te zaległości) dla ośmiu skontrolowanych urzędów skarbowych łącznie w latach 2023–2024 kształtował się na poziomie około 60% (2023 r. – 57,2%, 2024 r. – 61,5%), a w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r. – ponad 40% (w I półroczu 2024 r. 41,8%, a w I półroczu 2025 r. – 44,1%). Najwyższe wartości odnotował Pierwszy

US Warszawa-Śródmieście (w 2023 r. 84,8%, w 2024 r. 85,1%, a w I półroczu 2025 r. 68,6%), a najniższe Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce (w 2023 r. – 42,4% i 2024 r. 43,4%, w I półroczu 2025 r. 30,9%) oraz Urząd Skarbowy Poznań-Grunwald (w 2023 r. 44,9%, w 2024 r. 47,8%, w I półroczu 2025 r. 30,3%).

Efektywność egzekucji zaległości podatkowych w ośmiu skontrolowanych urzędach skarbowych, wyrażona relacją wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych, w kontrolowanym okresie sukcesywnie malała. Wskaźnik ten w 2022 r. wyniósł 232,6 zł, w 2023 r. – 271,5 zł, w 2024 r. – 339,9 zł, a w I półroczu 2025 r. – 365,3 zł (wobec 329,4 zł w I półroczu 2024 r.). Było to spowodowane zwiększeniem się kwoty wydatków na wynagrodzenia, przy obniżeniu się (w 2023 r. w stosunku do 2022 r. i w I półroczu 2025 r. w stosunku do I półrocza 2024 r.) lub mniejszym wzroście niż odnotowane obniżenie w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. (w 2024 r. w stosunku do 2023 r.) liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych. Wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych skontrolowanych urzędów skarbowych były w 2024 r. wyższe o 45,7% niż w 2022 r., natomiast liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe – niższa o 0,3%.

W 2023 r. (w stosunku do 2022 r.) i w 2024 r. (w stosunku do 2023 r.) obniżyła się także relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych skontrolowanych urzędów skarbowych. W 2022 r. relacja ta dla ośmiu skontrolowanych urzędów wynosiła 30,4, w 2023 r. – 25,4, a w 2024 r. – 22,7. Tendencja spadkowa odwróciła się w I półroczu 2025 r., kiedy wyniosła 32,3 wobec 24,3 w I półroczu 2024 r. Przy czym dla niektórych urzędów skarbowych wartość tego wskaźnika w badanym okresie była mocno zróżnicowana – od 4,7 (2024 r.) – 7,0 (I półrocze 2025 r.) dla US w Jeleniej Górze do 86,4 (2024 r.) – 172 (I półrocze 2025 r.) dla Pierwszego US Warszawa-Śródmieście.

Analogiczna zależność wystąpiła w odniesieniu do relacji wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych. W 2022 r. relacja ta osiągnęła wartość 35,9, w 2023 r. zmniejszyła się do 31,1, w 2024 r. – do 28,2, a w I półroczu 2025 r. wzrosła do 37 z 30,4 w I półroczu 2024 r. Wartość tego wskaźnika także była zróżnicowana dla poszczególnych urzędów, ale już w znacznie mniejszym stopniu – od 13,2 – 17,7 dla US w Jeleniej Górze, do 42 – 71,6 dla Pierwszego US Warszawa-Śródmieście.

W badanym okresie tempo zmian wydatków na wynagrodzenia ogółem pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych wyniosło 114,8% (2023 r. do 2022 r.), 126,9% (2024 r. do 2023 r.) i 109,9% (I półrocze 2025 r. do I półrocza 2024 r.), a wydatków na wynagrodzenia prowizyjne odpowiednio: 110,5%, 125,4% i 120%, przy zmianie kwoty wyegzekwowanych przez skontrolowane urzędy skarbowe należności podatkowych objętych tytułami wykonawczymi na poziomie 95,9%, 113,5% i 146%.

W badanym okresie relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych, obejmujących należności podatkowe, do liczby zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych wzrosła z 512,2 tytułów wykonawczych przypadających na jednego zatrudnionego w 2022 r. do 514,1 w 2023 r. i do 532,1 w 2024 r. oraz z 263,2 w I półroczu 2024 r. do 269 w I półroczu 2025 r.

5.3.3. Prawidłowość odpisywania zaległości podatkowych

W czterech (z ośmiu skontrolowanych) urzędach skarbowych (Drugim US w Katowicach, Pierwszym US Warszawa-Śródmieście, US Poznań--Grunwald, US Warszawa-Wola) odpisy zaległości podatkowych były dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wynikały one z przedawnienia należności oraz braku możliwości ich wyegzekwowania, co jest przejawem braku skuteczności egzekucji prowadzonej przez skontrolowane organy podatkowe.

Do monitorowania należności podatkowych wymagających podjęcia działań zapobiegających przedawnieniu zobowiązań podatkowych służył raport generowany w systemie K@wa oraz raport z systemu Poltaxplus (*WB.R.4.83 – Raport przedawnień)*.

Monitorowano i odpisywano zaległości przedawnione

W ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych kwota odpisanych z tytułu przedawnienia zobowiązań podatkowych wyniosła w 2024 r. 443,8 mln zł i była o 6,6% (o 31,1 mln zł) niższa niż w 2023 r. i o 24,3% (o 142,6 mln zł) niższa niż w 2022 r. Średnia kwota zobowiązania ulegającego przedawnieniu wyniosła w 2024 r. 16 tys. zł i zmniejszyła się w porównaniu do 22,5 tys. zł w 2023 r. i 29,6 tys. zł w 2022 r.

Największy udział w kwocie przedawnionych zobowiązań miały dwa urzędy skarbowe z województwa mazowieckiego – Pierwszy US Warszawa--Śródmieście i US Warszawa-Wola, które odpisały 66,2% wszystkich kwot przedawnionych w 2022 r., 55,5% w 2023 r. i 43,5% w 2024 r. W Pierwszym Urzędzie Skarbowym Warszawa-Śródmieście odpisano w 2022 r. kwotę 285,7 mln zł, natomiast w kolejnych latach kwoty te były ponad dwukrotnie niższe (w 2023 r. odpisano 118,7 mln zł, a w 2024 r. – 120,1 mln zł).

W I półroczu 2025 r. kwota przedawnionych zobowiązań podatkowych w ośmiu urzędach skarbowych wyniosła 389,4 mln zł i w porównaniu

do I półrocza 2024 r. była wyższa o 57,1% (o 141,5 mln zł). Średnia kwota przedawnionych zaległości wyniosła w I półroczu 2025 r. 34,3 tys. zł i była wyższa niż w I półroczu 2024 r., kiedy wyniosła 13,8 tys. zł.

Spóźnione odpisanie przedawnionych zaległości podatkowych

W jednym urzędzie US w Sosnowcu z opóźnieniem odpisano z ewidencji dwie zaległości podatkowe, które uległy przedawnieniu w 2021 r. i jedną zaległość umorzoną decyzją Naczelnika Urzędu Skarbowego z 2025 r. Zaległości podatkowe o łącznej kwocie 4,5 mln zł, które uległy przedawnieniu odpowiednio 27 sierpnia i 6 października 2021 r., zostały odpisane z ewidencji Urzędu 14 i 21 lipca 2025 r., tj. po prawie czterech latach od przedawnienia. Zaległość podatkowa w kwocie 1,8 mln zł umorzona decyzją z 30 czerwca 2025 r. została odpisana z ewidencji Urzędu 11 sierpnia 2025 r., tj. po upływie miesiąca od dnia jej umorzenia. W rezultacie nieterminowego odpisania przedawnionych i umorzonych zobowiązań w jednostkowych sprawozdaniach US w Bydgoszczy i łącznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w cz. 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* według stanu na koniec 2022 r., 2023 r., 2024 r. wykazywano wyższe należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto o kwotę 4,5 mln zł, a według stanu na 30 czerwca 2025 r. o kwotę 6,3 mln zł.

W urzędzie tym ponadto stwierdzono zwłokę w przywróceniu w dniu 1 lipca 2025 r. przypisów należności na kwotę 35,3 tys. zł, co skutkowało błędnym wykazaniem nadpłat na koncie podatnika w okresie od kwietnia do czerwca 2025 r. Organ odwoławczy uchylił decyzję dotyczącą zobowiązań z tytułu podatku VAT za miesiące od lutego do czerwca oraz za sierpień, wrzesień i grudzień 2021 r. 28 lutego 2025 r., informując o tym urząd w dniu 20 marca 2025 r.

W dniu 24 marca 2024 r. do Ministra Finansów wpłynęła interpelacja poselska nr 2312 dotycząca stanowiska organów podatkowych w zakresie stosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Podsekretarz Stanu Jarosław Neneman w udzielonej odpowiedzi w dniu 10 kwietnia 2024 r. poinformował, że:
Ministerstwo Finansów przyjmuje prokonstytucyjną wykładnię art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej*, prezentowaną konsekwentnie przez sądy administracyjne w orzeczeniach wydanych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12. Ugruntowane i jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości co do tego, że 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.*

W związku z tym Ministerstwo Finansów w piśmie z 23 kwietnia 2024 r. skierowanym do podległych izb administracji skarbowej zaleciło podjęcie przez komórki spraw wierzycielskich podległych urzędów skarbowych działań w celu weryfikacji przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, odpisania należności przedawnionych i realizacji czynności umożliwiających wykreślenie ustanowionych zabezpieczeń.

W zakresie postępowania z przedawnionymi zobowiązaniami podatkowymi zabezpieczonymi hipoteką lub zastawem skarbowym, Ministerstwo Finansów w piśmie z 10 maja 2024 r. znak: DPP6.851.13.2024 skierowanym do izb administracji skarbowej wyjaśniło, że:

- zaległości należy odpisywać z datą bieżącą, wskazując faktyczny termin przedawnienia zobowiązania podatkowego ustalony na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej,
- organ podatkowy nie ma podstaw do informowania podatnika z urzędu o przedawnieniu zobowiązań podatkowych,
- wpłaty dokonane na poczet zobowiązania podatkowego po upływie terminu przedawnienia, nie podlegają zwrotowi,
- wierzyciel, tj. w tym przypadku organ podatkowy wyraża jedynie zgodę na wykreślenie hipoteki przymusowej, natomiast z wnioskiem o jej wykreślenie do sądu wieczystoksięgowego może wystąpić wyłącznie podatnik.

Odpisano przedawnione zaległości zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym

Urzędy skarbowe, realizując wytyczne wynikające z pisma Ministerstwa Finansów z 23 kwietnia 2024 r., dokonały odpisu 6,7 tys. należności podatkowych o łącznej wartości 122,5 mln zł w 2024 r. oraz 0,5 tys. należności na kwotę 35,6 mln zł w I półroczu 2025 r. Wytyczne Ministerstwa Finansów miały istotny wpływ na skalę odpisywanych zobowiązań podatkowych w części kontrolowanych urzędów skarbowych. Wpłynęły na intensyfikację odpisów zaległości podatkowych, w szczególności zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

Wartości miernika RP.ZOP – zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych, w kontrolowanych urzędach skarbowych kształtowały się na poziomie zbliżonym do 100%, co wskazuje na prawidłowe odpisywanie zaległości w tych jednostkach. Niższą wartość wskaźnika odnotowano w Drugim US w Katowicach, gdzie w 2022 r. wyniósł on 78,95%. Było to wynikiem trudności organizacyjnych, w szczególności problemów kadrowych obejmujących wysoką rotację pracowników oraz konieczność wykonywania zadań przez pracowników o krótkim stażu nieposiadających wystarczającego doświadczenia w tym obszarze. W kolejnych latach wartość miernika uległa poprawie i wyniosła w 2023 r., 89,38% a w 2024 r. – 99,06%, co wskazuje na stopniowe usprawnienie odpisywania zaległości.

Ponad połowa zaległości miała powyżej pięciu lat

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w ewidencjach kontrolowanych urzędów skarbowych wysoki udział stanowiły zaległości podatkowe, których okres wymagalności przekraczał pięć lat. Udział tych zaległości w ogólnej kwocie zaległości podatkowych wyniósł odpowiednio w: US w Jeleniej Górze 90,7%, US w Sosnowcu – 86,1%, US Wrocław-Śródmieście – 82,5%, Drugim US w Katowicach – 80,9%, US Poznań-Jeżyce – 66,7%, US Warszawa-Wola – 58,3%, US Poznań-Grunwald – 54,1%, Pierwszym US Warszawa--Śródmieście – 12,6%. Ponad połowę zaległości, których termin płatności upłynął z końcem 2019 r. stanowiły należności wynikające z zobowiązań podmiotów wystawiających fikcyjne faktury.

Zaległości powyżej pięciu lat były trudne do wyegzekwowania

Przeprowadzone badanie osiemdziesięciu zaległości podatkowych starszych niż pięć lat wykazało, że w urzędach skarbowych były podejmowane działania windykacyjne i egzekucyjne wobec tych zaległości. Działania te charakteryzowały się niską skutecznością.

Przykład

Stwierdzono w jednym urzędzie skarbowym, **US Poznań-Jeżyce**, w dwóch sprawach zwłokę w wystawieniu upomnień, a w jednej sprawie zwłokę w wystawieniu tytułu wykonawczego. Upomnienia wystawiono po upływie 73 i 167 dni od upływu terminu wpłaty należności, a tytułu wykonawczego po 33 dniach od doręczenia upomnienia.

Pomimo objęcia wszystkich badanych zaległości postępowaniami egzekucyjnymi, w rzeczywistości efekty tych działań były niskie. W odniesieniu do części tj. trzech zaległości czynności egzekucyjne nie były podejmowane, z uwagi na brak majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych. Odstąpienie od wszczęcia egzekucji było poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym i prawidłowo udokumentowane, jednak potwierdziło to, że stare zaległości nie wykazują potencjału ściągalności.

Skuteczność zabezpieczania wykonania zobowiązań była również niska. Hipoteki ustanowiono jedynie w nielicznych przypadkach (trzech), co wskazuje, że w większości spraw brak było składników majątkowych umożliwiających zastosowanie tego zabezpieczenia albo podejmowano je, gdy nie były dostępne.

Na bieżąco monitorowano bieg terminów przedawnienia oraz podejmowano działania skutkujące ich przerwaniem lub zawieszeniem, najczęściej poprzez wszczęcie postępowań karnych skarbowych. Działania te zapobiegły przedawnieniu części zobowiązań jednak nie przekładały się na zwiększenie wyegzekwowanych należności. Przedawnione zaległości urzędy skarbowe odpisały z ewidencji zaległości podatkowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Czy KAS skutecznie, prawidłowo i rzetelnie zarządzała zaległościami podatkowymi?

Cele szczegółowe

1. Czy naczelnicy urzędów skarbowych skutecznie, prawidłowo i rzetelnie dochodzili zapłaty zobowiązań podatkowych?
2. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie egzekwowali zaległości podatkowe?
3. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo odpisywali przedawnione zaległości podatkowe?
4. Czy Minister Finansów skutecznie wdrażał rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych?
5. Czy Minister Finansów prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych przez jednostki KAS?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 9 jednostek: Ministerstwo Finansów oraz osiem urzędów skarbowych. Dobór jednostek kontrolowanych był konsekwencją wytypowania urzędów skarbowych, w których w danym województwie wielkość zaległości podatkowych należała do największych (po dwa urzędy skarbowe w każdym wybranym województwie).

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[41] z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj.: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r.
Kontrolę przeprowadzono od 3 lipca do 15 grudnia 2025 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania przedkontrolnego uzyskano informacje od Ministra Finansów. Informacje dotyczyły między innymi wytycznych dla wierzycieli i organów egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 9 wystąpieniach pokontrolnych.
W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 18 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano dwanaście wniosków, cztery były w trakcie realizacji, dwa – nie zostały zrealizowane.

[41] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

Jedno zastrzeżenie do wystąpienia złożył Naczelnik Urzędu Skarbowego Poznań-Grunwald, które zostało uwzględnione. Pozostali kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 4561,5 tys. zł. Na kwotę tą złożyły się:

- *uszczuplenia środków lub aktywów* z tytułu sprzedaży ruchomości w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego na łączną kwotę 98,5 tys. zł.
- *sprawozdawcze skutki nieprawidłowości* polegające na nieterminowym odpisaniu z ksiąg rachunkowych Urzędu dwóch zaległości w kwotach 992,3 tys. zł i 3 470,7 tys. zł, które uległy przedawnieniu odpowiednio 27 sierpnia i 6 października 2021 r., a zostały odpisane dopiero 14 i 21 lipca 2025 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański, Andrzej Kosztowniak, Magdalena Rzeczkowska
2.		Urząd Skarbowy Warszawa-Wola	Edyta Kula, Monika Naparty
3.	Delegatura NIK w Warszawie	Pierwszy Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście	Katarzyna Drozdowska, Mariola Cieplak
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach	Anna Parkitny, Grzegorz Jańta, Małgorzata Majchrzak Aleksandra Szyszka-Zielińska
5.		Urząd Skarbowy w Sosnowcu	Małgorzata Majchrzak, Jan Hajdy
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Skarbowy Poznań-Grunwald	Joanna Zamłyńska, Krzysztof Brudziński
7.		Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce	Robert Zawadzki, Miłosz Michalski
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze	Sylwia Frankiewicz-Stadnik
9.		Urząd Skarbowy Wrocław-Śródmieście	Anetta Kadej Grzegorz Czyżycki

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	Minister Finansów wdrażał rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych i sprawował systematyczny nadzór nad egzekwowaniem tych zaległości przez jednostki KAS. Wysoki był poziom ściągalności należności podatkowych w drodze zajęcia rachunków bankowych, z wpłat zobowiązanego, a także z zajęcia wierzytelności z wykorzystaniem plików JPK_VAT. Kwoty uzyskane w drodze tych czynności egzekucyjnych stanowiły łącznie ponad 90% kwot wyegzekwowanych zaległości podatkowych. Prowadzono prace nad automatyzacją zajęć praw z instrumentów finansowych i wierzytelności z rachunków pieniężnych, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności egzekucji z takich składników majątku. Dotychczas organy egzekucyjne rzadko prowadziły egzekucję z tych składników majątku: Minister Finansów przygotował projekt ustawy zmieniającej Ordynację podatkową, w którym zaproponował zastąpienie instytucji nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej) przesłanką zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku ustanowienia hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. Zaproponowana zmiana jest zgodna z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli.	Niewystarczający był nadzór Ministra Finansów nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych, w szczególności nad prawidłowością danych dotyczących należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto wykazanych w łącznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w cz. 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. W wyżej wymienionych sprawozdaniach według stanu na koniec 2022 r., na koniec 2023 r. i na koniec 2024 r. nieprawidłowo ujęto przedawnione zaległości na łączną kwotę 4,5 mln zł, a według stanu na 30 czerwca 2025 r. błędnie wykazano przedawnione zaległości w kwocie 6,3 mln zł. Z uwagi na wzrost wynagrodzeń i uposażeń pracowników i funkcjonariuszy KAS, w szczególności w związku z realizacją programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025", pogorszeniu uległy wskaźniki efektywności egzekucji zaległości podatkowych uwzględniające wydatki na wynagrodzenia i prowizje. W badanym okresie wzrósł koszt obsługi jednego zrealizowanego tytułu wykonawczego w zakresie podatków (z 557,3 zł w 2022 r., do 646,4 zł w 2023 r. i do 784,9 zł w 2024 r.).

2.	Urząd Skarbowy Warszawa-Wola	W formie opisowej	Urząd monitorował terminowość zapłaty zobowiązań podatkowych i identyfikował zobowiązania niezapłacone w terminie. Kwoty wyegzekwowane przez organ egzekucyjny były w 2024 r. o 15% wyższe niż w 2023 r. a w I półroczu 2025 r. odzyskano o prawie 12 mln zł więcej niż w analogicznym okresie roku 2024. Naczelnik Urzędu prawidłowo identyfikował przedawnione zaległości podatkowe oraz odpisywał je na bieżąco z ewidencji. Odpisanie zaległości podatkowych poprzedzone było analizą dokonanych wcześniej w tych sprawach czynności. Prawidłowo i terminowo organ egzekucyjny wszczynał postępowania egzekucyjne. Podejmował zazwyczaj adekwatne i skuteczne czynności w zakresie m.in. poszukiwania majątku zobowiązanego i stosowania środków egzekucyjnych. W efekcie tych działań w Urzędzie z roku na rok poprawiała się zarówno skuteczność egzekucji zaległości podatkowych, jak i wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych.	Wzrosły zaległości podatkowe, tj. w 2024 r. zaległości te zwiększyły się o blisko 14% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrosła kwota zaległości podatkowych z umorzonych postępowań egzekucyjnych. Umorzenie postępowań nastąpiło z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego. Prawdopodobieństwo wskazania majątku lub dochodu umożliwiającego ponowne wszczęcie egzekucji u dłużnika było niskie. W trzech z czterech spraw, w których komórki wierzycielskie poszukiwały majątku po umorzeniu postępowania egzekucyjnego – czynności były prowadzone opieszale i bez dochowania należytej staranności. W czterech z 20 badanych spraw nie sporządzono kart poszukiwania majątku w terminie, co było niezgodne z wprowadzonym począwszy od lutego 2024 r. obowiązkiem sporządzania kart poszukiwania majątku potwierdzających dokonaną analizę sytuacji majątkowej podatnika. W jednej z badanych spraw Naczelnik Urzędu nie doręczył skutecznie tytułu wykonawczego do właściwego organu egzekucyjnego, przez co nie przeprowadzono postępowania egzekucyjnego. Proces egzekwowania zaległości podatkowych nie zawsze był prowadzony w pełni rzetelnie. W przypadku 12 z 17 badanych spraw organ egzekucyjny wydawał zawiadomienia o nieprzystąpieniu do egzekucji lub adnotacje o umorzeniu postępowania przed jego wszczęciem, bez zebrania pełnego aktualnego materiału dowodowego. W dwóch z 12 badanych spraw opieszale podejmowano czynności zmierzające do sprzedaży ruchomości, a w jednej sprawie zajęcie ruchomości miało wyłącznie charakter formalny (nie doszło do faktycznego zajęcia ruchomości). W jednej z ośmiu badanych spraw wystąpiły przerwy w podejmowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych, niezgodnie z zaleceniami zawartymi w Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej. W siedmiu z ośmiu spraw nie sporządzono bądź sporządzono w sposób ogólny kalkulację stanowiącą podstawę stwierdzenia bezskuteczności egzekucji w postępowaniach egzekucyjnych umorzonych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. Stwierdzono również niewykonywanie obowiązków wynikających z art. 55a u.p.e.a. dotyczących wpisów do KRS.
3.	Pierwszy Urząd Skarbowy Warszawa--Śródmieście	W formie opisowej	W urzędzie prawidłowo monitorowano terminowość zapłaty zobowiązań podatkowych. Skutecznie informowano dłużnika o konieczności uregulowania posiadanej zaległości podatkowej i o ewentualnych konsekwencjach braku jej uregulowania. W uzasadnionych przypadkach wystawiano i doręczano zobowiązanemu tytuły wykonawcze, prawidłowo stosowano środki egzekucyjne, wnioskowano o orzeczenie odpowiedzialności osób	Działania w zakresie dochodzenia zapłaty zobowiązań podatkowych nie w pełni przyczyniły się do skutecznego wyegzekwowania zaległości podatkowych, głównie od dłużników z największą liczbą zaległości podatkowych, a w szczególności od tzw. spółek „słupów", które stanowiły od 71,8% do 74,2% ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec 2022 r, 2023 r. 2024 r. oraz na koniec czerwca 2025 r. Brak możliwości wyegzekwowania zaległości wynikał z braku posiadania

			trzecich, następców prawnych. Zastosowanie środka egzekucyjnego w badanych sprawach następowało w dacie doręczenia zobowiązanemu tytułu wykonawczego lub w dniu następnym. W toku kontroli nie zidentyfikowano spraw, wobec których nie dochodzono zaległych kwot zobowiązań podatkowych.	przez zobowiązanych majątku lub źródeł dochodu. Niska była skuteczność egzekucji z decyzji w sprawie odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe. Organ egzekucyjny nie realizował obowiązku wynikającego z art. 55a u.p.e.a. polegającego na składaniu wniosków o wpis do KRS daty wszczęcia egzekucji należności i wysokości kwot pozostałych do wyegzekwowania.
4.	Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach	W formie opisowej	Prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania wierzyciela w zakresie dochodzenia należności podatkowych i ich odpisywania z ksiąg rachunkowych w razie przedawnienia. Prowadzono monitoring terminowości zapłaty. 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 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 u.p.e.a. (m.in. zajęcie rachunku bankowego, wierzytelności, nieruchomości i ruchomości), wykorzystując dostępne narzędzia informatyczne wspomagające ten proces. Umorzenie badanych postępowań egzekucyjnych ze względu na bezskuteczność egzekucji było zasadne.	W postępowaniach egzekucyjnych objętych badaniem wystąpiły 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. W badanych zaległościach stwierdzono przypadki zwłoki w wykonaniu obowiązku organu egzekucyjnego, wynikającego z art. 55a § 1 u.p.e.a. polegającego na składaniu wniosków o wpis do KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, bądź przypadki w których obowiązek ten w ogóle nie został zrealizowany, a w odniesieniu do jednej zaległości wniosek złożono przed zaistnieniem przesłanki do jej dokonania.
5.	Urząd Skarbowy w Sosnowcu	W formie opisowej	W zasadniczej części badanych spraw prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania wierzyciela w zakresie dochodzenia należności podatkowych i ich odpisywania z ksiąg rachunkowych w razie przedawnienia. Prowadzono monitoring terminowości zapłaty. 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	Wystąpiły przypadki zwłoki w przesłaniu zobowiązanemu upomnienia i wystawienia tytułu wykonawczego. W skrajnych przypadkach dokumenty te wystawiono nawet po odpowiednio 521 i 425 dniach. Stwierdzono także przypadki opóźnień w ujmowaniu w księgach rachunkowych Urzędu zdarzeń dotyczących należności podatkowych, co miało wpływ na sprawozdawczość budżetową. Dotyczyło to 11 należności na łączną kwotę 6 308,3 tys. zł, w tym dwóch przedawnionych i jednej umorzonej na łączną kwotę 6 273 tys. zł, stanowiącą 1,3% zaległości podatkowych na koniec I półrocza 2025 r. Wystąpiły przypadki przerw przekraczających 180 dni pomiędzy

			odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe na osobę trzecią, czy występowanie z wnioskiem o sądowe wyjawienie majątku). Monitorowano również bieg terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych oraz dokonywano przeglądu ustanowionych zabezpieczeń hipotecznych i zastawów skarbowych. W zasadniczej części badanych spraw, prawidłowo i skutecznie realizowano zadania organu egzekucyjnego w zakresie egzekwowania należności podatkowych. Gromadzono informacje o zobowiązanych oraz ich majątku i stosowano odpowiednie środki przewidziane w u.p.e.a. (m.in. zajęcie rachunku bankowego, wierzytelności, nieruchomości i ruchomości), wykorzystując dostępne narzędzia informatyczne wspomagające ten proces. Zasadnie umarzano badane postępowania egzekucyjne, z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Za lata 2023–2024 Urząd osiągnął wszystkie zakładane cele wynikające z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze dotyczącym realizacji należności i egzekwowania zaległości podatkowych.	kolejnymi czynnościami zmierzającymi do zastosowania środka egzekucyjnego (w 20% zbadanych postępowań), co nie spełniało wymogu określonego w wewnętrznej procedurze obowiązującej w urzędach skarbowych województwa śląskiego. Stwierdzono także przypadek niedokonania (do czasu kontroli NIK) uchylenia zajęcia nieruchomości, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 111k § 1 u.p.e.a. W 92,4% badanych spraw organ egzekucyjny ze zwłoką wykonał obowiązek wynikający z art. 55a § 1 u.p.e.a., w zakresie wniosku o wpis w KRS informacji dotyczących egzekucji należności podatkowych, (wnioski zostały złożone po upływie od 31 do 1589 dni od zaistnienia przesłanki określonej w ww. przepisie). Ponadto w sześciu przypadkach stwierdzono niedopełnienie tego obowiązku, a w dwóch – jego wykonanie przed zaistnieniem tej przesłanki.
6.	Urząd Skarbowy Poznań--Grunwald	W formie opisowej	Urząd monitorował terminowość zapłaty zobowiązań podatkowych i prawidłowo identyfikował zobowiązania niezapłacone w terminie. Dochodzono zapłaty zaległości podatkowych zgodnie z przepisami i przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych wspomagających egzekucję administracyjną. Organ egzekucyjny podejmował czynności w celu pozyskania informacji o zobowiązanym i jego majątku. Stosowano środki egzekucyjne przewidziane w u.p.e.a., prowadzące bezpośrednio do wyegzekwowania należności i najmniej uciążliwe dla zobowiązanych. Urząd prowadził analizy terminu przedawnienia zaległości podatkowych, a podejmowane działania w tym zakresie były rzetelne i terminowe. Nie stwierdzono przypadków przyczynienia się Urzędu do przedawniania się zobowiązań podatkowych.	Ze zwłoką wystawiono tytuły wykonawcze w siedmiu przypadkach. Na podstawie badanych spraw stwierdzono, że organ egzekucyjny nie realizował obowiązku wynikającego z art. 55a u.p.e.a. polegającego na składaniu wniosków o wpis do KRS daty wszczęcia egzekucji należności i wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot.
7.	Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce	W formie opisowej	Urząd monitorował terminowość zapłaty zobowiązań podatkowych i prawidłowo identyfikował zobowiązania niezapłacone w terminie. Dochodzono zapłaty zaległości podatkowych zgodnie z przepisami u.p.e.a. i przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych wspomagających egzekucję administracyjną. Organ egzekucyjny podejmował szereg czynności w celu pozyskania informacji o zobowiązanym i jego majątku. Stosowano środki egzekucyjne przewidziane w u.p.e.a., prowadzące bezpośrednio do wyegzekwowania należności i najmniej uciążliwe	W kontrolowanym okresie wystąpiło przyspieszenie tempa wzrostu zaległości podatkowych o 8,8% na koniec 2024 r. i o 17 % na koniec czerwca 2025 r. (w stosunku do analogicznych okresów roku poprzedniego). W badanych sprawach stwierdzono zwłokę w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych. Wzrósł w latach 2022–2024 koszt realizacji jednego tytułu wykonawczego, mierzony relacją wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych, obejmujących należności podatkowe. W większości badanych spraw organ egzekucyjny nie realizował obowiązku

			dla zobowiązanych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności umarzania postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych była w 2022 i 2023 r. na podobnym poziomie, a następnie wzrosła o 7,2% w 2024 r. i o 8,7% w I półroczu 2025 r. (w stosunku do I półrocza 2024 r.). Urząd identyfikował przedawnione zaległości podatkowe i odpisywał je po przeprowadzeniu analizy terminu przedawnienia zaległości podatkowych.	wynikającego z art. 55a u.p.e.a. dotyczącego składania wniosków o wpisanie do KRS daty wszczęcia egzekucji należności i wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot.
8.	Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze	W formie opisowej	Działania Naczelnika w zakresie kontroli terminowości zapłaty zobowiązań podatkowych i dochodzenia należnych kwot od zobowiązanych były prowadzone, co do zasady, w sposób rzetelny i prawidłowy. Postępowania egzekucyjne wszczynane były bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu tytułu wykonawczego, a kolejne czynności egzekucyjne podejmowano nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Egzekucję przeprowadzano w oparciu o zebrane przez organ egzekucyjny informacje o zobowiązanym i jego majątku. We wszystkich 10 zbadanych sprawach, umorzenie postępowania egzekucyjnego było uzasadnione brakiem majątku i źródeł dochodu zobowiązanego. Urząd prowadził analizy terminu przedawnienia się zobowiązań podatkowych. Nie stwierdzono przyczynienia się Urzędu do przedawnienia się zobowiązań podatkowych.	Wysoki był udział zaległości podatkowych mających ponad 5 lat w zaległościach podatkowych ogółem na koniec 2024 r. (wyniósł 90,7%). W badanych zaległościach podatkowych stwierdzono jednostkowe opóźnienia w sporządzaniu upomnienia. Ponadto w komórce spraw wierzycielskich Urzędu nie stosowano wewnętrznych procedur postępowania w zakresie dokumentowania: [1] monitoringu każdego z 12 postępowań egzekucyjnych, które trwały ponad pół roku (tj. występowania co pół roku do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan sprawy); [2] przeprowadzenia stosownej analizy pod kątem ujawnienia majątku pozwalającego na ponowne wszczęcie egzekucji dla sześciu z dziewięciu umorzonych postępowań egzekucyjnych. W jednym ze zbadanych postępowań egzekucyjnych stwierdzono dokonanie zajęcia ruchomości niestanowiącej własności zobowiązanego. W postępowaniach egzekucyjnych nie zawsze zapewniono prawidłowe dokumentowanie podejmowanych czynności (w sześciu na 10 badanych spraw). Stwierdzono przypadki niewykonania czynności dowodowych wymaganych wewnętrznymi procedurami. Ponadto w jednym przypadku, umarzając postępowanie egzekucyjne, organ egzekucyjny nierzetelnie zidentyfikował majątek ruchomy podatnika. Nie w każdej sprawie złożono do KRS, wniosek, o którym mowa w art. 55a u.p.e.a. gdyż w okresie objętym kontrolą obowiązek ten zrealizowano w stosunku do zaledwie 13,3% spraw kwalifikujących się do objęcia przedmiotowym wnioskiem.
9.	Urząd Skarbowy Wrocław--Śródmieście	W formie opisowej	Podejmowano działania w zakresie dochodzenia zapłaty zobowiązań podatkowych oraz na ogół rzetelnie, monitorowano terminowość zapłaty zobowiązań podatkowych. Stan zaległości podatkowych utrzymywał się na porównywalnym poziomie. Liczba i kwota umorzonych postępowań egzekucyjnych malała. Urząd prowadził analizy terminu przedawnienia się zobowiązań podatkowych i nie stwierdzono przyczynienia się Urzędu do przedawnienia się zobowiązań podatkowych.	Udział zaległości podatkowych mających ponad 5 lat w zaległościach podatkowych ogółem na koniec 2024 r. wyniósł 82,5%. W działalności Urzędu nie ustrzeżono się także nieprawidłowości, które dotyczyły braku aktualizacji wewnętrznej procedury P-018/1 oraz przypadków: [1] niesporządzania wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego; [2] braku przez 576 dni działań mających na celu przekazanie sprawy właściwemu organowi egzekucyjnemu. W zakresie prawidłowości i skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych stwierdzono m.in., że: [1] przez 118 dni nie przeprowadzono egzekucji z majątku zobowiązanego, który w efekcie

				skutecznie przeniósł ten majątek na rzecz małżonki, a także, że [2] nieskutecznie prowadzono postępowanie egzekucyjne, w trakcie którego zobowiązany sprzedał łącznie 12 samochodów i jedną przyczepę na kwotę 98,5 tys. zł, z którego egzekucja administracyjna mogłaby być możliwa i doprowadziłaby do choćby częściowego uregulowania zaległości podatkowej; [3] nie sporządzano dokumentu (kalkulacji) potwierdzającego brak możliwości uzyskania kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne; [4] w siedmiu sprawach egzekucyjnych nie złożono obligatoryjnych wniosków do KRS, o których mowa w art. 55a § 1 u.p.e.a Ponadto w aktach dziewięciu spraw nie było adnotacji potwierdzającej skorzystanie z systemu E-ORUS w celu ustalenia majątku zobowiązanego.

* pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO--EKONOMICZNYCH

Pojęcie zaległości podatkowej

Pojęcie zaległości podatkowej określono w art. 51 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności. Za zaległość podatkową uważa się także niezapłaconą w terminie płatności zaliczkę na podatek (art. 51 § 2 O.p.). Zgodnie z art. 47 § 3 O.p. jeżeli podatnik jest obowiązany sam obliczyć i wpłacić podatek, za termin płatności uważa się ostatni dzień, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego wpłata powinna nastąpić. Termin ten ma zastosowanie do zdecydowanej większości zobowiązań podatkowych, tj. zobowiązań powstałych z mocy prawa.

Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych

Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej określono w ustawie z dnia 16 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 15 § 1 u.p.e.a. egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Zgodnie z art. 26 § 1 organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie pieczęcią, o której mowa w art. 26e § 1 pkt 4 albo 5, wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego. Zgodnie z art. 26 § 5 u.p.e.a. wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje generalnie z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Elementy które powinien zawierać tytuł wykonawczy określono w art. 27 § 1 u.p.e.a. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych określa formy działań informacyjnych, przypadki, w których mogą być te działania podejmowane, oraz sposób ich ewidencjonowania, a także tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może podejmować działania informacyjne w przypadku, gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest dłuższy niż 6 miesięcy, a tytuł wykonawczy nie został wystawiony. Działania informacyjne podejmowane w formie ustnej lub pisemnej, są ewidencjonowane w systemie teleinformatycznym wierzyciela lub przy użyciu programu komputerowego, poprzez wskazanie w szczególności formy i daty ich podjęcia. Zgodnie z § 3 rozporządzenia

Wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane jego uprzednie doręczenie, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, a jeżeli takie działania zostały podjęte przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne Wierzyciel przesyła również zobowiązanemu upomnienie na należność, której wysokość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, jeżeli okres do upływu terminu przedawnienia tej należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

Środki egzekucyjne i organy egzekucyjne

Zgodnie z art. 1 a pkt 12 u.p.e.a. środkiem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych jest egzekucja: z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z instrumentów finansowych, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy, z weksla, z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości, z nieruchomości. Organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym jest generalnie naczelnik urzędu skarbowego, Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze pieniężnym, wymienione w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w szczególności podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a., gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów. Możliwe jest również dochodzenie należności pieniężnych bez konieczności wydawania decyzji, jeżeli wynikają one min. z: zeznania lub z deklaracji złożonej przez podatnika lub płatnika, zgłoszenia celnego złożonego przez zobowiązanego. W tej sytuacji niezbędne jest, aby w deklaracji, zeznaniu, zgłoszeniu celnym zamieszczone zostało pouczenie, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, wierzyciel przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przesłał zobowiązanemu upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (art. 7 § 2 u.p.e.a.).

Umorzenie postępowania egzekucyjnego

Przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego określono w art. 59 § 1 u.p.e.a. Poza tymi przesłankami postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku, gdy dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (art. 59 § 2 u.p.e.a.). Za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem również osoby trzecie. Osoby trzecie odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z następcą prawnym podatnika za przejęte przez niego zaległości podatkowe. Osoby trzecie odpowiadają również za m.in. odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych i koszty postępowania egzekucyjnego (107 § 1, §1a i § 4 pkt 2 i 4). Zgodnie z art. 108 § 1 O.p. o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej organ podatkowy orzeka w drodze decyzji. Egzekucja zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej może być wszczęta dopiero wówczas, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna, odstąpiono od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych albo nie przystąpiono do egzekucji administracyjnej w wyniku uprawdopodobnienia przez organ egzekucyjny braku możliwości uzyskania w toku egzekucji administracyjnej kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne (art. 108 § 4 O.p.).

Zarzuty i skargi w postępowaniu egzekucyjnym

Zgodnie z art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązanemu przysługuje prawo wniesienia do wierzyciela zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 54 podstawą skargi może być również dokonanie czynności egzekucyjnej z naruszeniem ustawy albo zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, w ramach którego dokonano czynności egzekucyjnej. Skargę wnosi się do organu egzekucyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu odpisu dokumentu stanowiącego podstawę dokonania zaskarżonej czynności egzekucyjnej. Skargę rozpatruje w pierwszej instancji organ egzekucyjny w formie postanowienia. Na postanowienie w sprawie skargi na czynność egzekucyjną przysługuje zażalenie. Zobowiązanemu, wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku przysługuje skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54a u.p.e.a.).

Postępowanie zabezpieczające

Postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem pomocniczym wobec postępowania egzekucyjnego; co do zasady toczy się ono przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i służy stworzeniu gwarancji wykonania obowiązku w toku postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 154 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej lub wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję, w szczególności jeżeli stwierdzono: brak płynności finansowej zobowiązanego, unikanie wykonania przez zobowiązanego obowiązku przez nieujawnianie zobowiązań powstających z mocy prawa lub nierzetelne prowadzenie ksiąg podatkowych, dokonywanie przez zobowiązanego wyprzedaży majątku, niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 39 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, mimo wezwania do jego złożenia albo niewykazanie w złożonym oświadczeniu wszystkich rzeczy lub praw podlegających ujawnieniu. Zgodnie z art. 154 § 2 u.p.e.a. zabezpieczenie może być dokonane także przed terminem płatności należności pieniężnej lub przed terminem wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym. Zgodnie z art. 154 § 4 u.p.e.a. zajęcie zabezpieczające przekształca się generalnie w zajęcie egzekucyjne z dniem wystawienia tytułu wykonawczego, pod warunkiem, że nastąpiło nie później niż przed upływem 2 miesięcy od dnia doręczenia ostatecznej decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, bądź doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności oraz z dniem podjęcia zawieszonego postępowania egzekucyjnego w przypadkach określonych w ustawie.

Na podstawie art. 154 § 5 u.p.e.a. w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego i wstrzymania wykonania decyzji, o której mowa w art. 154 § 4 pkt 1, zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne z dniem wystawienia tytułu wykonawczego, pod warunkiem że nastąpiło nie później niż przed upływem 2 miesięcy od dnia doręczenia odpisu prawomocnego orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu skargi bądź umorzeniu postępowania sądowego. Zajęcie zabezpieczające nie przekształca się w zajęcie egzekucyjne w przypadku uchylenia przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny decyzji stanowiącej podstawę do dokonania zabezpieczenia, o ile wydanie nowej decyzji nakładającej obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie nastąpi w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego lub prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego organowi właściwemu do wydania decyzji (art. 154 § 6). Zgodnie z art. 154 § 7 w dniu przekształcenia się zajęcia, o którym mowa w art. 154 § 4 i 5, powstają skutki związane z zastosowaniem środka egzekucyjnego. Na podstawie art. 155a § 1 pkt 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia na wniosek wierzyciela i na podstawie wydanego przez niego zarządzenia zabezpieczenia.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622).
4. Rozporządzenie z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 316).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
8. Minister Finansów i Gospodarki

Errata
do Informacji o wynikach kontroli
„Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową"

Na stronie 56, w akapicie piątym, w zdaniu pierwszym jest:

Podmioty typowano na podstawie raportów o zaległościach podatkowych z systemu Whtax, a także w oparciu o postępowania egzekucyjne umorzone z powodu bezskuteczności (art. 59 § 2 Ordynacji podatkowej).

powinno być:

Podmioty typowano na podstawie raportów o zaległościach podatkowych z systemu Whtax, a także w oparciu o postępowania egzekucyjne umorzone z powodu bezskuteczności (art. 59 § 2 u.p.e.a.).

Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 12 października 2026 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli - *Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową*
Znak sprawy: DPP4.0811.18.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Katarzyna Budnikowska
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Stanowisko Ministra Finansów i Gospodarki do Informacji o wynikach kontroli – *Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową*

Szanowna Pani Prezes,

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli – *Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową* uprzejmie informuję, że wnoszę do niniejszej Informacji następujące stanowisko na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].

Mając na uwadze przedstawione w Informacji o wynikach kontroli wnioski skierowane do Ministra Finansów i Gospodarki oraz zawarte na stronie 26 Informacji stwierdzenie: *„w latach 2024–2025 w Ministerstwie Finansów trwały prace nad kolejnymi rozwiązaniami mającymi na celu zwiększenie skuteczności egzekucji, jednak do zakończenia kontroli NIK, tj. 15 grudnia 2025 r. prace te nie zostały zakończone”*, przedstawiam dodatkowe wyjaśnienia.

Po zakończeniu kontroli Najwyższej Izby Kontroli nt. *Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową*, w Ministerstwie Finansów kontynuowane były prace mające na celu optymalizację i automatyzację działań organów egzekucyjnych.

Wniosek 1. Zintegrowanie systemów teleinformatycznych w celu zwiększenia skuteczności egzekucji należności podatkowych.

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

30 czerwca 2026 roku nastąpiło wdrożenie produkcyjne **Portalu eLicytacje KAS**, a jego udostępnienie klientom zewnętrznym nastąpiło 1 lipca 2026 roku.

Organy egzekucyjne i likwidacyjne Krajowej Administracji Skarbowej prowadzą za jego pośrednictwem elektroniczną sprzedaż ruchomości, praw majątkowych oraz nieruchomości. Portal eLicytacje KAS jest również miejscem, w którym publikowane są wszystkie ogłoszenia i zawiadomienia podawane przez organy egzekucyjne i likwidacyjne do publicznej wiadomości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, publikowane są również te ogłoszenia i zawiadomienia, które nie dotyczą sprzedaży prowadzonych za pośrednictwem przedmiotowego portalu (m.in. ogłoszenia o sprzedaży w trybie przetargu ofert, zawiadomienia o wszczęciu procesu opisu i oszacowania nieruchomości, itp.).

Ponadto, w toku pozostają prace nad wytworzeniem nowego systemu dla organów egzekucyjnych w ramach **Jednolitego Systemu Podatkowego (JSP)**.

Moduł Egzekucji Jednolitego Systemu Podatkowego będzie służył do prowadzenia procesów egzekucyjnych w ramach założeń ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[2]. Jedną z kluczowych funkcji i cech ww. modułu jest kompleksowa obsługa postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających, w tym zautomatyzowane poszukiwania majątku w systemach zintegrowanych.

Wniosek 2. Zainicjowanie we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości działań legislacyjnych w celu wyeliminowania barier automatyzacji zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego i Krajowego Rejestru Zadłużonych danych o zaległościach podatkowych i ich egzekucji.

20 lipca 2026 roku odbyło się spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zmiany przepisów umożliwiających automatyzację wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i Krajowego Rejestru Zadłużonych (KRZ), podczas których Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło wolę dokonania zmian legislacyjnych.

Tymczasem, od 28 lipca do 27 sierpnia 2026 roku organom egzekucyjnym KAS został udostępniony robot R81, który wspiera realizację procesu związanego z odnotowywaniem w systemie Egapoltax informacji o ujawnieniu danych w KRZ.

Wniosek 3. Zintensyfikowanie działań w zakresie automatyzacji procesów poszukiwania majątku zobowiązanych, w tym usunięcie barier uniemożliwiających automatyczną identyfikację zobowiązanych posiadających aktywa w postaci praw z instrumentów finansowych.

- Zautomatyzowanie procesu zajęcia praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego.

  7 października 2026 roku w Urzędzie Skarbowym w Bytowie oraz Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Szczecinie uruchomiono pilotaż, który poprzedzi wdrożenie rozwiązania we wszystkich organach egzekucyjnych w kraju.

  W ramach zautomatyzowanego procesu, system dokona typowania zobowiązanych i spraw, wygeneruje i wyśle zawiadomienie o zajęciu do zobowiązanego i biur maklerskich oraz odnotuje odpowiednie czynności i zdarzenia w systemie.
- API dla komunikacji ZUS – US

[2] Dz.U. z 2026 r. poz. 268, z późn. zm., dalej – u.p.e.a.

Integracja z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych jest w toku. Wykorzystanie API dla komunikacji ZUS - US umożliwi organom egzekucyjnym KAS automatyczne pozyskiwanie informacji o źródłach dochodów zobowiązanych a w dalszej kolejności pozwoli na automatyzację zajęć wynagrodzenia i świadczenia emerytalno-rentowego.

- Wdrożenie Robota R51 wspierającego proces analizy dłużników podatkowych pod kątem poszukiwania i zbywania majątku

  W celu poprawy realizacji procesu poszukiwania majątku, w lipcu 2026 roku udostępniono Robota R51 wspierającego proces: „Analiza dłużników podatkowych pod kątem poszukiwania i zbywania majątku". Funkcjonalność ta jest dedykowana pracownikom komórek wierzycielskich i egzekucyjnych w urzędach skarbowych. Raport generowany przez robota zestawi informacje z wielu źródeł przydatnych do analizy dłużników z systemów:

  - JPK_VAT,
  - STIR – numery rachunków bankowych i salda na rachunkach,
  - Raporter – numery rachunków bankowych, suma transakcji,
  - KRS,
  - Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG) i Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK) - o posiadanych pojazdach,
  - Centralnego Rejestru Czynności Majątkowych (CRCM).

  Możliwość systematycznego wygenerowania raportu usprawni i znacząco przyspieszy proces poszukiwania majątku.

Wniosek 4. Podjęcie działań mających na celu kategoryzację zaległości podatkowych z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich odzyskania.

Informuję, że w Ministerstwie Finansów zostaną poddane analizie możliwości podjęcia działań mających na celu kategoryzację zaległości podatkowych.

Wniosek 5. Wypracowanie i stosowanie do oceny działalności organów egzekucyjnych dodatkowych mierników pozwalających na pogłębioną ocenę skuteczności egzekucji zaległości podatkowych.

Podjęte zostały prace w celu określania nowych mierników pozwalających na pogłębioną ocenę skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. Ocena działalności organów egzekucyjnych z wykorzystaniem nowych mierników będzie prowadzona od 2027 roku.

Wniosek 6. Uwzględnienie efektywności kosztowej w monitorowaniu działalności organów egzekucyjnych.

Ministerstwo Finansów uwzględni efektywność kosztową w monitorowaniu działalności organów egzekucyjnych.

Wniosek 7. Zapewnienie realizacji przez organy egzekucyjne dyspozycji art. 55a u.p.e.a. w zakresie składania do sądu wniosku o wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego danych dotyczących egzekucji w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji.

Uprzejmie informuję, że do dyrektorów izb administracji skarbowej były kierowane wystąpienia zwracające uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu zapewnienie realizacji przez podległe organy egzekucyjne ustawowych obowiązków wynikających z art. 55a u.p.e.a.

Ponadto, jak już wskazano wyżej, zainicjowano rozmowy z Ministerstwem Sprawiedliwości w sprawie zmiany przepisów umożliwiających automatyzację wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego i Krajowego Rejestru Zadłużonych, podczas których Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło wolę dokonania zmian legislacyjnych.

Niezależnie od przekazanych powyżej informacji, uprzejmie wskazuję, że na stronie 56 Informacji o wynikach kontroli, w akapicie piątym w zdaniu pierwszym wskazano, że: *„Podmioty typowano na podstawie raportów o zaległościach podatkowych z systemu Whtax, a także w oparciu o postępowania egzekucyjne umorzone z powodu bezskuteczności (art. 59 § 2 Ordynacji podatkowej).”*.

Uprzejmie zauważam, że w odniesieniu do umorzenia postępowań egzekucyjnych z powodu bezskuteczności właściwym jest odwołanie do art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie zaś do ustawy Ordynacja podatkowa.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Marcin Łoboda
Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów