NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Wiceprezes
Piotr Miklis

KBF.410.5.2.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

P/25/012

Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa[1]

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki, od 24 lipca 2025 r. Wcześniej w okresie od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r. pełnił funkcję Ministra Finansów

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:
- Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.;
- Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Rozwiązania służące skutecznemu egzekwowaniu zaległości podatkowych
2. Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie prawidłowego i skutecznego procesu egzekwowania zaległości podatkowych

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/51/2025 z dnia 15 lipca 2025 r.
2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/52/2025 z dnia 15 lipca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

[1] Dalej także: MF.

[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

Minister Finansów wdrażał rozwiązania służące egzekwowaniu zaległości podatkowych i sprawował systematyczny nadzór nad egzekwowaniem tych zaległości przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej[4], jednak nadzór ten nie zawsze był skuteczny.

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 okresie 2023-2025 (I półrocze) w MF kontynuowano wdrażanie rozwiązań legislacyjnych i technologicznych mających na celu zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej. Rozwiązania te były ukierunkowane na większą automatyzację czynności oraz ograniczenie nakładów pracy i lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych. NIK pozytywnie ocenia zautomatyzowanie od 29 czerwca 2023 r. wyszukiwania rachunków bankowych poprzez system OGNIVO[5] oraz uruchomienie 26 października 2023 r. automatycznego zajęcia rachunków bankowych dla tytułów wykonawczych na należności o niskich wartościach (zaległość na należności głównej i odsetkach nieprzekraczająca 1 tys. zł). W 2026 r. zaplanowano wdrożenie obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Rozwiązanie to ma umożliwić organom egzekucyjnym szybsze identyfikowanie wierzytelności zobowiązanego w porównaniu z funkcjonującym JPK_VAT[6]. Równolegle prowadzono prace nad nowym systemem informatycznym, który zastąpi eksploatowany od ponad dwóch dekad w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych podsystem EGAPOLTAX.

Minister Finansów sprawował nadzór nad egzekwowaniem zobowiązań podatkowych przez organy egzekucyjne w podległych urzędach skarbowych. 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.

Organy egzekucyjne rzadko natomiast prowadziły egzekucję z mniej standardowych składników majątku: instrumentów finansowych, rachunków papierów wartościowych, praw majątkowych w Rejestrze Akcjonariuszy. 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. Znikomą kwotę uzyskano z zajęcia prawa majątkowego zarejestrowanego w Rejestrze Akcjonariuszy. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie prac nad automatyzacją zajęć praw z instrumentów finansowych i wierzytelności z rachunków pieniężnych, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności egzekucji z takich składników majątku.

---

[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

[4] Dalej także: KAS.

[5] System Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. służący do elektronicznej wymiany informacji z bankami na temat rachunków bankowych dłużników.

[6] Dane z ewidencji VAT podatników dotyczące zakupów i sprzedaży przekazywane w formie elektronicznej w określonym układzie i formacie, umożliwiające organom podatkowym kontrolę prawidłowości rozliczeń VAT.

Na poziom zaległości podatkowych wpływ miały kwoty odpisane z powodu przedawnienia. W podległych urzędach skarbowych odpisano w 2023 r. – 7721 mln zł, a w 2024 r. – 9098,6 mln zł. Wzrost kwot odpisanych z powodu przedawnienia w 2024 r. był następstwem zmiany stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[7]. Ministerstwo Finansów przyjęło 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. Urzędy skarbowe w oparciu o przekazane pismo Ministerstwa Finansów z 23 kwietnia 2024 r. zintensyfikowały dokonywanie odpisów zaległości podatkowych, w szczególności zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

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. Najwyższa Izba Kontroli w poprzednich kontrolach 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 wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli.

Główną przyczynę przedawnienia zobowiązań podatkowych była nieskuteczność postępowań egzekucyjnych wynikająca z braku majątku, z którego można byłoby przeprowadzić skuteczną egzekucję. W tych sprawach nie było też możliwości egzekwowania zobowiązań od osób trzecich, po wydaniu decyzji orzekającej o ich odpowiedzialności, z uwagi na brak majątku oraz na fakt funkcjonowania w zarządach spółek osób, które jedynie fikcyjnie pełniły funkcje członków zarządu (tzw. słupów). NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie organy podatkowe wydały decyzje o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich obejmujące zaległości na łączną kwotę 20 279,7 mln zł, jednak kwota wyegzekwowana na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie stanowiła jedynie 0,4% kwoty zaległości podatkowych objętych ww. decyzjami.

W ocenie 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

[7] Dz. U. z 2025 r. poz. 111; dalej także: Ordynacja podatkowa.

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.). Obniżyła się także relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych z 11 zł w 2022 r. do 9,4 zł w 2023 r. i do 8,5 zł w 2024 r., a relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne wypłacone pracownikom komórek egzekucyjnych – z 25,4 zł w 2022 r. do 21,9 zł w 2023 r. i do 20,8 zł w 2024 r.

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

1. Rozwiązania służące skutecznemu egzekwowaniu zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Minister Finansów wprowadził szereg rozwiązań organizacyjnych, legislacyjnych i informatycznych, których celem było zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej oraz usprawnienie pracy organów egzekucyjnych.

Jednym z kluczowych elementów modernizacji systemu egzekucyjnego było zautomatyzowanie wyszukiwania rachunków bankowych. W efekcie organ egzekucyjny mógł cyklicznie (co 180 dni) pozyskiwać informacje o rachunkach dłużników. W organach egzekucyjnych została uruchomiona usługa automatycznego zajęcia rachunków bankowych dla tytułów wykonawczych na należności o niskich wartościach (zaległość na należności głównej i odsetkach nie przekraczała 1 tys. zł), co umożliwiło znaczną redukcję pracochłonnych czynności administracyjnych i skróciło czas reakcji organów egzekucyjnych[9].

Wdrożenie z dniem 1 stycznia 2022 r. instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości[10] 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.

Kolejnym krokiem usprawniającym egzekucję było wprowadzenie terminali płatniczych w komórkach egzekucyjnych wszystkich urzędów skarbowych, co umożliwiło zobowiązanym dokonywanie płatności bezpośrednio w siedzibie urzędu. Skróciło to czas realizacji płatności.

---

[8] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

[9] Opisane w punkcie 1.3. Wystąpienia pokontrolnego.

[10] Dalej także: TZR.

Organy egzekucyjne w 2022 r. wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie 6553,2 mln zł, w 2023 r. – 6628,5 mln zł, w 2024 r. – 7319,1 mln zł, w I półroczu 2024 r. – 3624,5 mln zł, a w I półroczu 2025 r. – 4049,6 mln zł. Kwota zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia w 2022 r. wyniosła 16 326,9 mln zł, w 2023 r. – 15 154,2 mln zł, w 2024 r. – 15 719 mln zł, w I półroczu 2024 r. – 12 605,9 mln zł, a w I półroczu 2025 r. – 13 324,9 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 17)

1.1. Od 1 stycznia 2022 r. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej mogą tymczasowo zająć ruchomości w toku prowadzonych kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli na drogach publicznych i przejściach granicznych, kontroli ex-post, które odnoszą się do towarów i środków transportu. Tymczasowe zajęcie ruchomości dotyczyło ujawnionego majątku dłużników, wobec których organy egzekucyjne nie mogły zastosować środka egzekucyjnego w postaci zajęcia ruchomości na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[11]. Wprowadzenie w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[12] instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości miało na celu wzmocnienie efektywności działań organów Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie skutecznego egzekwowania dochodzonych zaległości. Jak wynika z oceny skutków regulacji i uzasadnienia do projektowanej wówczas zmiany ustawy o KAS, zaległości powyżej 10 000 zł objęte tytułami wykonawczymi wynosiły kilkanaście miliardów złotych. Z wymagalnych należności egzekwowane było rocznie ponad 4 mld zł, co wskazywało, że zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej wymagało wyposażenia organów KAS w nowe narzędzie.

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Poboru Podatków *tymczasowe zajęcie ruchomości to instytucja inicjowana nie przez organ egzekucyjny, ale funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej wykonującego kontrolę celno-skarbową. Jest stosowana w sytuacji, gdy w trakcie kontroli okaże się, że zobowiązany posiada zaległości egzekwowane przez naczelnika urzędu skarbowego (organ egzekucyjny) na podstawie tytułów wykonawczych i jednocześnie kontrolujący ujawni majątek ruchomy dłużnika, wówczas dokonywane jest tymczasowe zajęcie ujawnionych ruchomości. Dzięki wdrożeniu TZR uzyskano efekt prewencyjny, mobilizujący zobowiązanych do dobrowolnej spłaty zadłużenia. Sama możliwość dokonania TZR powoduje, że zobowiązani dobrowolnie regulują swoje zobowiązania. W wielu przypadkach zobowiązani, od razu po zastosowaniu TZR, wnioskowali o udzielenie ulgi w spłacie bądź dokonywali zapłaty dochodzonych należności*.

Łączna kwota wpłaconych przez zobowiązanych należności pieniężnych po sporządzeniu protokołu tymczasowego zajęcia ruchomości w okresie od 2022 r. do 2025 r. (I półrocze) wyniosła 71 183,6 tys. zł.

W opinii Dyrektora Departamentu Poboru Podatków (DPP) za uprawnione należy uznać stwierdzenie, że instytucja ta spełniła w tym zakresie swoją funkcję, dyscyplinując i motywując część zobowiązanych do podjęcia działań w celu uregulowania swoich zobowiązań wobec budżetu państwa.

W badanym okresie stopniowo rosła zarówno liczba protokołów tymczasowego zajęcia ruchomości zatwierdzonych w całości przez organ egzekucyjny, jak i kwota uzyskana z tytułu sprzedaży

---

[11] Dz. U. z 2025 r. poz. 132, z późn. zm.; dalej: u.p.e.a.

[12] Dz. U. z 2025 r. poz. 1131; dalej: ustawa o KAS.

ruchomości. 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. Zmniejszała 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.

(akta kontroli tom I str. 8-12, 168, plik 039)

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, 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., co wynikało z przewidywanego zwiększenia efektywności egzekucji administracyjnej. 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., w 2024 r. – 8 tys. zł i w I półroczu 2025 r. – 630 zł. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in. że wysokość kosztów, jakie zobowiązany jest ponosić organ egzekucyjny, uzależniona jest od rodzaju i liczby ruchomości podlegającej TZR. Jeżeli ruchomość wymaga specjalnych warunków przechowywania czy też transportowania, koszty są wysokie. Przykładem takich ruchomości jest olej opałowy i napędowy, które jako substancje łatwopalne wymagają szczególnych warunków przechowywania. W 2023 r. organy egzekucyjne raportowały o dużej ilości oleju opałowego i napędowego zajętego w ramach procedury TZR. Stąd też w 2023 r. wykazano tak wysokie koszty.

(akta kontroli tom I str. 89, 168, plik 039)

Ministerstwo Finansów, wdrażając TZR, zwracało uwagę na zapewnienie odpowiedniej powierzchni magazynowej, właściwej obsługi logistycznej. W marcu 2022 r. Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KAS zobowiązał dyrektorów izb administracji skarbowej m.in. do: sporządzenia i przekazania podległym organom egzekucyjnym i naczelnikowi urzędu celno–skarbowego wykazu zawierającego informacje dot. adresu magazynu, wielkości wolnej powierzchni magazynowej, rodzaju towarów, które mogą być przechowywane w magazynie, danych kontaktowych do osób obsługujących magazyn, adresu parkingu, liczby wolnych miejsc parkingowych, rodzaju pojazdów, jakie mogą być przechowywane na parkingu oraz przekazania pracownikom realizującym zadania związane z TZR informacji, czy izba posiada umowę w zakresie przechowywania zestawów ciągników siodłowych z cysternami i autocystern wypełnionych paliwami, świadczenia usługi holowania pojazdów, świadczenia usług przeładunku ruchomości. Organy egzekucyjne nie zgłaszały do Ministerstwa Finansów problemów związanych z magazynowaniem czy też transportem zajętych ruchomości.

(akta kontroli tom I str. 89)

1.2. Z dniem 27 marca 2023 r. w komórkach egzekucyjnych wszystkich urzędów skarbowych uruchomione zostały terminale płatnicze, co umożliwiło organom szybkie pobieranie należności w formie bezgotówkowej.

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 są pokrywane przez Fundację Polska Bezgotówkowa w ramach dofinansowania dla akceptanta sektorowego na specjalnych zasadach określonych w Programie Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego.

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, *efekt wdrożenia terminali płatniczych jest trudny do oszacowania, bowiem nie jest znana liczba podmiotów, która byłaby gotowa uregulować zaległość w innej formie, np. wykonując przelew na rachunek organu egzekucyjnego (nie można przyjąć założenia, że każdy zobowiązany, który dokonał zapłaty kartą płatniczą, gdyby nie miał takiej możliwości, w ogóle nie dokonałby zapłaty).*

W 2024 r. miały miejsce 13 497 transakcje z użyciem terminala. Łącznie z tego tytułu uzyskano kwotę 23 184,2 tys. zł. W I półroczu 2025 r. było to 431 779 transakcji na kwotę 228 447,1 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 11-12, 27, 90)

1.3. W dniu 26 października 2023 r. w organach egzekucyjnych wdrożona została usługa PH HUB, tj. platforma integracyjna udostępniająca usługę poczty hybrydowej. Umożliwia ona aplikacji e-Dokumenty elektroniczne przekazanie krajowych przesyłek listowych rejestrowanych do Poczty Polskiej w celu ich fizycznej wysyłki. W tym dniu wdrożono także funkcjonalność generowania automatycznie zajęć wierzytelności z rachunków bankowych na podstawie tytułów wykonawczych[13] o niskich zaległościach, tj. takich, gdzie łączna zaległość na należności głównej i odsetkach (po odrzuceniu dalszych i kolejnych tytułów wykonawczych, spraw zawieszonych i wstrzymanych, spraw zarejestrowanych w związku ze zbiegiem lub rekwizycją) nie przekracza 1 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 28-29)

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in., że *wdrożenie usługi PH HUB obejmowało wszystkie pisma wysyłane do zobowiązanego w toku obsługi zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, w tym zawiadomienie o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego, aktualizację zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego oraz uchylenie zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. Uruchomienie tej usługi miało za zadanie odciążenie pracowników komórek egzekucji od czynności kopertowania i przygotowywania do wysyłki dokumentów. Czas dotychczas poświęcany na wysyłkę mógł zostać wykorzystany, w sposób bardziej efektywny, na podejmowanie kolejnych czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych. Wdrożenie tej usługi było też warunkiem niezbędnym do uruchomienia automatycznych zajęć rachunków bankowych do tytułów wykonawczych o niskiej wartości. Chodziło o to, aby wyeliminować konieczność kopertowania przez pracowników organów egzekucyjnych zajęć egzekucyjnych, automatycznie wygenerowanych przez system. Natomiast decyzję o wdrożeniu automatycznych zajęć wierzytelności z rachunków bankowych podjęto, mając na uwadze,*

[13] Zgodnie z art. 26c i 26ca u.p.e.a.

*że ponad 60% wszystkich podejmowanych przez organy egzekucyjne czynności stanowią egzekucje z rachunku bankowego, co przekłada się na ponad 70% środków uzyskanych na skutek egzekucji z rachunku bankowego, wobec wszystkich wyegzekwowanych kwot. Mając na uwadze, że egzekucja z rachunku bankowego jest jednym z najprostszych środków egzekucyjnych, a zautomatyzowanie procesu w znaczący sposób odciążyłoby pracowników komórek egzekucji od czynności prostych, powtarzalnych, które nie wymagają szczególnych umiejętności i wiedzy, podjęto decyzję o wdrożeniu automatycznych zajęć wierzytelności z rachunku bankowego. Wdrożenie funkcjonalności miało umożliwić pracownikom skoncentrować się na sprawach skomplikowanych, wymagających czasu na dokonanie analizy czy stosowanie bardziej pracochłonnych środków egzekucyjny*ch.

(akta kontroli tom I str. 9)

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.).

(akta kontroli tom I str. 12)

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał m.in., że *liczba dokonanych automatycznych zajęć uzależniona jest od liczby tytułów spełniających wymagane kryteria. Średnia kwota uzyskana na skutek dokonanego jednego zajęcia automatycznego, a także na jedną zakończoną zapłatą sprawę po I półroczu 2025 roku (odpowiednio 171,79 zł i 289,72 zł) oraz na koniec 2024 roku pozostaje na zbliżonym poziomie (odpowiednio 168,21 zł i 254,01zł*). Na mniejszą liczbę dokonanych zajęć w ocenie Dyrektora mogło mieć również wpływ wyłączenie automatycznego zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych do tytułów wykonawczych o niskich wartościach w urzędach skarbowych, na terenie działania których ogłoszono stan klęski żywiołowej w związku z powodzią jesienią 2024 r. Funkcjonalność została przywrócona od 1 lipca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 87-88)

Dyrektor Departamentu Poboru Podatku wyjaśnił dodatkowo, że *głównym celem dla wdrożenia funkcjonalności automatycznych zajęć rachunku bankowego było zagwarantowanie szybkiego podejmowania czynności w stosunku do tytułów wykonawczych o niskich zaległościach*. Zdaniem Dyrektora*, cel ten został osiągnięty. Udało się bowiem w znacznym stopniu wyeliminować zjawisko podejmowania czynności wobec tytułów wykonawczych o niskich wartościach z opóźnieniem. Dodatkowym celem było uwolnienie zasobów ludzkich i możliwość przesunięcia ich do zadań o większym stopniu skomplikowania. Wzrost liczby dokonywanych zajęć, jak i kwot uzyskanych nie stanowił głównego czy jedynego celu wdrożenia automatyzacji. Wzrosty te stanowią skutek wdrożenia automatyzacji, który przekłada się na dodatkową wymierną korzyść*. Jak wskazał Dyrektor, *„należy także pamiętać, że liczba dokonanych automatycznych zajęć uzależniona jest, z jednej strony od liczby tytułów".*

wykonawczych, które spełniają założone wymagania, natomiast z drugiej – od tego, czy zobowiązany posiada rachunek bankowy.

(akta kontroli tom I str. 132)

Koszty 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 rozwojowe usługi według stanu na 30 czerwca 2025 r. wyniosły 10,1 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 20)

1.4. W dniu 29 czerwca 2023 r. wdrożona została w systemie teleinformatycznym organu egzekucyjnego (EGAPOLTAX) opcja automatycznego generowania zapytań o rachunki bankowe zobowiązanego, kierowanych do systemu OGNIVO (system generuje zapytania co 180 dni). 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. Analizy wskazywały, że najczęściej stosowanym środkiem egzekucyjnym była egzekucja z rachunków bankowych. Analiza w zakresie struktury stosowanych przez organy egzekucyjne środków egzekucyjnych i uzyskiwanych wpływów z tytułu zastosowania poszczególnych środków egzekucyjnych sporządzona w Ministerstwie Finansów w czerwcu 2022 r. zawierała m.in. informacje o kwotach wyegzekwowanych należności w zależności od rodzaju zastosowanej czynności egzekucyjnej.

(akta kontroli tom I str. 9, 26, 130)

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in., że *ustalenie parametru dla zapytań okresowych na poziomie 180 dni miało na celu zapewnienie z jednej strony – cyklicznej aktualizacji danych o rachunkach bankowych prowadzonych na zlecenie zobowiązanego, a z drugiej strony – wdrożenie usługi na odpowiednim poziomie przy uwzględnieniu wydajności systemów informatycznych uczestniczących w procesie. Wdrożenie tej usługi wiązało się z koniecznością określenia parametrów zapytań, takich jak: jednorazowa liczba zapytań dla jednego urzędu, dzienny limit zapytań dla wszystkich urzędów, maksymalna wielkość zapytania, liczba dni zapytania okresowego. Badanie w czasie wpływów z zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego pokazywało, że po 6 miesiącach od chwili zajęcia środek ten jest już skuteczny tylko w niewielkim stopniu. Ustalając, że zapytania okresowe będą generowane co 180 dni przyjęto założenie, że jest to okres, w którym, o ile do tego czasu postępowanie egzekucyjne nie zostało zakończone, sytuacja majątkowa zobowiązanego mogła ulec zmianie. Okres ten to też czas niezbędny na przeprowadzenie egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych, praw majątkowych oraz egzekucji z ruchomości. Przy czym należy wyraźnie podkreślić, że automatyczne generowanie zapytań w żaden sposób nie ogranicza możliwości kierowania zapytań o rachunki bankowe przez pracowników organów egzekucyjnych. Zapytanie manualne pracownik egzekucji może również wysłać 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., a w I połowie 2025 r. – 2366,6 tys.

(akta kontroli tom I str. 20, 129-134; tom II str. 212)

1.5. Z dniem 6 czerwca 2023 r. wdrożony został moduł raportowy systemu Elektronicznych Tytułów Wykonawczych dla pracowników izb administracji skarbowych, umożliwiający sprawowanie przez dyrektorów izb administracji skarbowych bieżącego nadzoru nad organami egzekucyjnymi, np. w celu weryfikacji, czy rejestracja tytułów wykonawczych w EGAPOLTAX odbywa się na bieżąco. Automatyzacja procesów kontrolnych miała wpłynąć na jakość nadzoru merytorycznego

i operacyjnego nad organami egzekucyjnymi oraz umożliwić sprawniejsze wykonywanie analiz porównawczych pomiędzy izbami administracji skarbowej (IAS) a urzędami skarbowymi (US).

Moduł zawiera predefiniowane raporty dotyczące obsługi tytułów wykonawczych oraz pozostałych dokumentów przekazywanych do organów egzekucyjnych. Są 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.

(akta kontroli tom I str. 75)

1.6. W latach 2024-2025 w Ministerstwie Finansów trwały prace nad kolejnymi rozwiązaniami mającymi na celu zwiększenie skuteczności egzekucji, jednak do zakończenia kontroli NIK nie zostały one sfinalizowane.

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. W dniu 1 października 2024 r. przekazano do Wykonawcy (Spółka Aplikacje Krytyczne) wymagania dotyczące tych funkcjonalności. Dyrektor Departamentu Transformacji Cyfrowej wskazała m.in., że na liście prac zaplanowanych na rok 2025 były zadania o wyższym priorytecie, mające charakter legislacyjny i wymagające jak najszybszego wdrożenia. Automatyzacja zajęć praw z instrumentów finansowych będzie działać w systemie wspierającym pracę organów egzekucyjnych.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Poboru Podatków wynika, że nie zapadła jeszcze ostateczna decyzja, czy będzie to EGAPOLTAX czy Jednolity System Podatkowy, a do czasu zakończenia kontroli trwała jeszcze analiza pod kątem tego, w którym systemie implementacja ww. rozwiązania najszybciej przyniesie efekt finansowy. Automatyzacja zajęć do biur maklerskich będzie polegała na skierowaniu zajęcia do największych biur maklerskich pod względem przyrostu rachunków inwestycyjnych, zdefiniowanych na liście stanowiącej załącznik do Wymagań Biznesowych. Zakłada się, że przedmiotowa lista może ulegać zmianie. Zajęcia będą kierowane do wskazanych biur maklerskich jednocześnie. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków dodał, że *jeśli jednak pracownik organu egzekucyjnego będzie miał wiedzę o posiadanym przez zobowiązanego rachunku maklerskim w innym biurze niż wskazane w załączniku do Wymagań biznesowych, będzie musiał dokonać zajęcia samodzielnie*.

Założono, że wzrost liczby dokonanych zajęć kierowanych do biur maklerskich powinien poprawić efektywność tego środka egzekucyjnego. W celu oszacowania zakładanego efektu automatyzacji zajęć do biur maklerskich, Ministerstwo Finansów w planie działań, mającym m.in. zwiększyć dochody budżetu w 2026 r., zawartym w przyjętej przez rząd w październiku 2025 r. *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* przyjęło, że skoro na 31 lipca 2025 r. zaległości podatkowe w przedziale od 100 tys. zł do 1 mln zł, objęte postępowaniami egzekucyjnymi, wynoszą łącznie 3186,5 mln zł, to wyegzekwowanie 10% z nich powinno przynieść 300 mln zł.

Planowany termin przekazania do testów przedmiotowych funkcjonalności przypada na II kwartał 2026 r.

NIK zauważa, że 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.).

(akta kontroli tom II str. 212)

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in. że *aby zastosować jeden ze wskazanych środków egzekucyjnych, po pierwsze – zobowiązany musi posiadać taki rodzaj majątku, a po drugie – organ egzekucyjny musi posiąść o tym wiedzę. Ponadto, np. w przypadku egzekucji z weksla, organ egzekucyjny musi wejść w jego posiadanie. Nie są to typowe składniki majątku, jakie posiadają zobowiązani, co przekłada się na niewielką częstotliwość stosowania tych środków egzekucyjnych. Dodatkowo na niski udział dokonywanych zajęć praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych ma wpływ nieprzystąpienie przez biura maklerskie do systemu OGNIVO. Organy egzekucyjne nie mają możliwości pozyskania informacji niezbędnych do egzekucji w tak prosty i szybki sposób, jak ma to miejsce w przypadku informacji o rachunkach bankowych zobowiązanego. Ponadto egzekucja z tego rodzaju składników majątku wymaga znajomości innych przepisów, jak np. ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe*[14] *czy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi*[15]*. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że ww. egzekucje postrzegane są przez pracowników komórek egzekucji jako bardzo czasochłonne*.

(akta kontroli tom I str. 96, 120-125, 145-149)

W ocenie NIK należy dążyć do usprawnienia egzekucji ze składników majątku, o których wyżej mowa. 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 dysponujących tego rodzaju aktywami oraz przyczynić się do skrócenia czasu prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

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[16] (dalej: KSeF). Przyjęto, że

---

[14] Dz. U. z 2022 r. poz. 282.

[15] Dz. U. z 2024 r. poz. 722, z późn. zm.

[16] 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

w efekcie automatyzacji poszukiwania majątku z wykorzystaniem danych z KSeF może zwiększyć 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. Po uruchomieniu KSeF organy egzekucyjne mają szybciej pozyskiwać informacje o transakcjach podatników i przysługujących im od kontrahentów wierzytelnościach. Jak podał Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, *JPK_VAT składane jest do 25. dnia po zakończeniu okresu rozliczeniowego, co powoduje, że w niektórych przypadkach informacja o fakturach sprzedaży wystawionych przez podatników posiadających zaległości i ich kontrahentach wpływa do organów KAS niekiedy dopiero po okresie prawie dwóch miesięcy. W tym czasie kontrahenci mogli się już rozliczyć między sobą i zajęcie wierzytelności nie będzie skuteczne. Termin, jaki upływa od momentu wystawienia faktury sprzedaży, a pozyskaniem o niej informacji przez organy KAS powoduje, że skuteczność zajęć na podstawie danych JPK_VAT w pewnych sytuacjach może nie być w pełni efektywna.* 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 mają szybciej identyfikować majątek i skuteczniej prowadzić działania egzekucyjne.

(akta kontroli tom I str. 120-125)

Zdaniem NIK szacowane efekty wdrożenia automatyzacji poszukiwania majątku z KSeF czy 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.

Minister Finansów monitorował stan zaległości ogółem. Brak jest jednak danych, jaka część z tych zaległości obarczona jest wysokim ryzykiem nieściągalności. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił, że *w celu oszacowania zaległości podatkowych o wysokim ryzyku nieodzyskania niezbędne jest określenie kryteriów, które decydowałyby o tym, czy w przypadku danej zaległości istnieje takie ryzyko*. Według przedstawionych 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.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał, że *z punktu widzenia wierzyciela każda zaległość, przez cały okres istnienia, stanowi zaległość realną i do czasu jej wygaśnięcia podejmowane są działania*

od 1 kwietnia 2026 r. obowiązek korzystania z KSeF zostanie rozszerzony na pozostałych przedsiębiorców. Jednocześnie przyjęto, że najmniejsi podatnicy dokonujący 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.

mające na celu jej wyegzekwowanie. Pomimo tego, że zaległość jest uznawana za trudno ściągalną, nie można z całą pewnością stwierdzić, że nigdy nie zostanie wyegzekwowana. Zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku i w okresie tym przez cały czas są podejmowane działania mające na celu ujawnienie majątku lub źródeł dochodu zobowiązanego. Na to czy zaległość zostanie wyegzekwowana, wpływa wiele czynników niezależnych od organów KAS, jak np. sytuacja majątkowa zobowiązanego.

NIK nie kwestionuje zasadności ani celowości prowadzonych postępowań egzekucyjnych, niemniej zwraca uwagę, że organy KAS nie szacują wartości zobowiązań, 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. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków potwierdził, że *przy szacowaniu wpływu rozwiązań na efektywność egzekucji, należności nie były kategoryzowane z uwagi na stopień ich ściągalności. Brane były pod uwagę należności objęte tytułami wykonawczymi 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*.

(akta kontroli tom II str. 385-387)

NIK zauważa, że główną przyczyną przedawniania się zobowiązań podatkowych jest nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych oraz brak możliwości zastosowania środka egzekucyjnego przerywającego bieg terminu przedawnienia. Wynika to przede wszystkim z braku majątku podlegającego egzekucji, z którego możliwe byłoby przeprowadzenie skutecznej egzekucji. W grupie tej znajdowały się m.in. należności wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[17] podatnikom biorącym udział w procederze wystawiania faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji. Dane w tym zakresie przedstawiono w punkcie 2.5. i 2.9. Wystąpienia pokontrolnego. W podległych 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% zaległości podatkowych odnotowanych w tych urzędach skarbowych.

Obowiązujące zasady traktują wszystkie zaległości jako potencjalnie możliwe do wyegzekwowania do czasu ich wygaśnięcia. NIK uważa, że kategoryzacja zaległości według poziomu ryzyka ich odzyskania nie zmierza do rezygnacji z prowadzenia egzekucji, lecz do stworzenia narzędzia

[17] Dz. U. z 2025 r., poz. 775; dalej: ustawa o VAT.

analitycznego, umożliwiającego ocenę realnych możliwości odzyskania zaległości oraz efektywności wdrażanych rozwiązań.

(akta kontroli tom II str. 382-289)

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

- W styczniu 2025 r. rozpoczęły się prace nad robotem, który udzieli odpowiedzi na zapytania wierzyciela Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Projekt został zaakceptowany w październiku 2025 r. Wdrażanie robota zaplanowano w kilku etapach, zgodnie z harmonogramem w okresie od listopada 2025 r. do stycznia 2026 r. To ma pozwolić na bieżący monitoring sposobu działania robota i przygotowanie urzędów do wdrożenia narzędzia wspierającego proces biznesowy.

  (akta kontroli tom I str. 96-99, 145-149)

- Analizowana była możliwość realizacji robota dokonującego w Krajowym Rejestrze Zadłużonych[18] wpisów o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W wyniku analizy procesu ustalono, że dla poprawnego przygotowania automatyzacji niezbędne jest założenie konta w systemie KRZ.

  W wyniku uzgodnień roboczych z Ministerstwem Sprawiedliwości, dotyczących systemów Krajowego Rejestru Sądowego[19] i KRZ, ustalono, że w systemie KRZ nie ma technicznych możliwości utworzenia robota, ponieważ logowanie do systemu możliwe jest wyłącznie z wykorzystaniem modułu Tożsamość przez Krajowy Węzeł Identyfikacji Elektronicznej (login.gov.pl) lub z wykorzystaniem podpisu kwalifikowanego. W okresie od marca do maja 2025 r. trwały uzgodnienia robocze Departamentu Transformacji Cyfrowej z Departamentem Poboru Podatków oraz Ministerstwem Sprawiedliwości. Dyrektor Departamentu Transformacji Cyfrowej wyjaśniła m.in., że obecnie trwa analiza możliwości realizacji robota zgodnie z oczekiwaniami Departamentu Poboru Podatków, a po uzyskaniu dostępów od Ministerstwa Sprawiedliwości, zostaną zaplanowane dalsze prace nad robotem.

- W dniu 17 kwietnia 2024 r. Departament Poboru Podatków złożył wniosek do Centrum Robotyzacji Procesów w Departamencie Transformacji Cyfrowej Ministerstwa Finansów o wytworzenie robota, którego zadaniem miałoby być dokonywanie w Krajowym Rejestrze Sądowym wpisu informacji o wszczęciu 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. Na dzień zakończenia kontroli NIK prace nad wytworzeniem robota pozostawały na etapie analizy.

  Departament Transformacji Cyfrowej przeanalizował zgłoszoną przez Departament Poboru Podatków potrzebę automatyzacji licznych wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego. Ustalono, że do realizacji potrzeb zgłoszonych przez Departament Poboru Podatków niezbędne jest zalogowanie do systemu Krajowego Rejestru Sądowego. W związku z tym podjęto rozmowy z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu uzgodnienia możliwości

[18] System informatyczny Ministerstwa Sprawiedliwości; dalej: KRZ.

[19] Dalej także: KRS.

zalogowania do modułu Tożsamość (moduł systemu KRS) kontem technicznym, dedykowanym dla robota. W wyniku uzgodnień roboczych z Ministerstwem Sprawiedliwości ustalono, że założenie konta w module Tożsamość systemu KRS ograniczone zostało wyłącznie do kont osób fizycznych, posiadających numer PESEL. W dniu 26 listopada2024 r. zwrócono się do Ministerstwa Sprawiedliwości pismem z prośbą o udzielenie informacji czy w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace, które umożliwiłby dostosowanie funkcjonalności API systemu KRS do rejestrowania wniosków w systemie KRS oraz z prośbą o wskazanie terminu zakończenia prac, jeśli są prowadzone.

W odpowiedzi Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że *bez wprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych nie ma możliwości prowadzenia prac nad budową API systemu KRS w kierunku umożliwienia automatycznego rejestrowania wniosków do KRS przekazywanych z innych systemów*. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało również, że *trwają prace legislacyjne oraz analityczne związane ze składaniem wniosków w postępowaniu rejestrowym KRS w kontekście osób prawnych, a nie tylko jako osoby fizycznej. Przewidywany termin udostępnienia takiej funkcjonalności to koniec czerwca 2025 r. Dyrektor Departamentu Transformacji Cyfrowej wskazała m.in., że obecnie nie ma możliwości zalogowania robotem w systemie KRS Ministerstwa Sprawiedliwości i realizacji pełnej automatyzacji procesu biznesowego zgodnie z wymaganiami zgłoszonymi przez Departament Poboru Podatków. Ministerstwo Finansów stale monitoruje zmiany funkcjonalności wdrażane w KRS przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod kątem możliwości rozpoczęcia prac i zapewnienia automatyzacji zgłoszonego procesu biznesowego*.

(akta kontroli tom I str. 83-84)

Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości wskazał m.in., że *obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe z dnia 30 listopada 2021 r[20]. przewiduje ułatwienia dla podmiotów wpisanych do KRS oraz możliwość korzystania w postępowaniu rejestrowym z kont podmiotów innych niż osoby fizyczne (np. doręczenia elektroniczne, składanie pism i wniosków)*. W odniesieniu do interfejsu API w KRS dla składania wniosków przez organ egzekucyjny, o których mowa w art. 55a u.p.e.a., wskazał, że *wprowadzenie tej modyfikacji systemu KRS wymaga przeprowadzenia międzyresortowych ustaleń dot. projektowych szczegółów nowej funkcjonalności. Dopiero po precyzyjnych dookreśleniu cech tej zmiany rozwojowej, będzie możliwe zaprojektowanie niezbędnych zmian legislacyjnych*.

(akta kontroli tom I str. 107)

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/16/010 *Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów skarbu państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*

[20] Dz. U. z 2021 r. poz. 2204.

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 kontroli P/25/012 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.

W dniu 17 kwietnia 2024 r. Departament Poboru Podatków złożył wniosek do Centrum Robotyzacji Procesów w Departamencie Transformacji Cyfrowej Ministerstwa Finansów o wytworzenie robota usprawniającego pracę pracownikom organów egzekucyjnych. Zadaniem robota miałoby być dokonywanie w Krajowym Rejestrze Sądowym wpisu informacji o wszczęciu 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. Na dzień zakończenia kontroli prace nad wytworzeniem robota pozostawały na etapie analizy.

Utrzymywanie się tej sytuacji powoduje dalsze ryzyko występowania opóźnień w dokonywaniu wpisów, co podważa skuteczność nadzoru Ministerstwa Finansów nad wykonywaniem ustawowych zadań organów egzekucyjnych. Zasadne jest dalsze monitorowanie prac legislacyjnych i analitycznych prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, gdyż ich zakończenie warunkuje rozpoczęcie faktycznych działań wdrożeniowych po stronie Ministerstwa Finansów. Aktualne pozostają wnioski NIK sformułowane po przywołanych wyżej kontrolach.

(akta kontroli tom I str. 96-99)

1.7. W styczniu 2025 r. Minister Finansów zawarł z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych[21] *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). W Porozumieniu określono, że udostępnianie tych danych przez ZUS będzie realizowane drogą elektroniczną, na podstawie zapytań składanych przez Ministra Finansów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Strony uzgodniły interfejs programowania aplikacji (API) dla komunikacji ZUS-US w zakresie udostępniania danych o dłużnikach, co miało przyczynić się do automatycznego pozyskiwania danych z ZUS, a następnie zautomatyzowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę zobowiązanych i świadczeń ZUS. Po stronie Ministra Finansów do kierowania zapytania o dane objęte Porozumieniem miał być wykorzystywany podsystem EGAPOLTAX w ramach Scentralizowanego Systemu POLTAX.

Do zakończenia kontroli NIK rozwiązania określone w Porozumieniu nie zostały wdrożone. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków poinformował, że *podejmując przedmiotową inicjatywę przewidziano konieczność integracji systemów po stronie ZUS i KAS, a pierwsze ustalenia z ZUS w zakresie budowy API dla komunikacji ZUS-US prowadzono jeszcze w grudniu 2021 r., jednak wykonawcę po stronie ZUS wyłoniono dopiero w 2023 r. Uzgodnienia w zakresie API były prowadzone w 2024 r. Wdrożenie przedmiotowego narzędzia opóźniło się w związku z decyzją Ministra Finansów z 21 marca 2025 r. o uruchomieniu programu Jednolity System Podatkowy, przewidującego między innymi budowę Modułu Egzekucja, który ma zastąpić system EGAPOLTAX*. Oznacza to, jak poinformował Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, że API dla komunikacji ZUS-US w zakresie udostępniania danych o zobowiązaniach zostanie wykorzystany do integracji systemu ZUS z JSP Moduł Egzekucja.

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

(akta kontroli tom I str. 71-79, 169, pliki od 061 do 072)

1.8. W dniu 21 marca 2025 r. Minister Finansów podjął decyzję o uruchomieniu Programu *Budowa Jednolitego Systemu Podatkowego*[22]. W ramach tworzenia centralnego jednolitego systemu informatycznego dla procesów poboru, dystrybucji i egzekucji należności podatkowych i niepodatkowych realizowanych przez KAS ma nastąpić m.in. pełna cyfryzacja procesu egzekucji administracyjnej, tzn. elektroniczne prowadzenie postępowań egzekucyjnych (czynności egzekucyjne będą rejestrowane i obsługiwane w systemie cyfrowym), automatyzacja egzekucji należności (wykorzystanie robotów i narzędzi elektronicznych w dochodzeniu zobowiązań). W rezultacie, zgodnie z założeniami, egzekucja ma być szybsza, system umożliwi monitorowanie postępowań i dokonywanie analiz skuteczności egzekucji.

Realizacja Programu JSP jest zaplanowana na lata 2024-2031 i będzie prowadzona w transzach. Każda transza zawiera projekty, wchodzące w skład Programu JSP. Moduły wspierające będą realizowane w każdej transzy. Według stanu na koniec października 2025 r. trwały prace nad

---

[21] Dalej także: ZUS.

[22] Dalej: JSP.

projektami Transzy I, która obejmuje m.in. moduł automatyzacji i optymalizacji procesu egzekucji administracyjnej w KAS – wytworzenie w ramach JSP Sytemu Egzekucji (JSP Egzekucja), którego celem jest usprawnienie działania organów egzekucyjnych. Kluczowe funkcje i cechy przedmiotowego modułu to m.in. zautomatyzowanie obsługi wpływających wniosków egzekucyjnych i zabezpieczających, zautomatyzowanie procesu wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego, zautomatyzowanie stosowania środków egzekucyjnych w zakresie zajęć wierzytelności i praw majątkowych; zautomatyzowanie rozliczania kwot uzyskanych w egzekucji; zautomatyzowanie poszukiwania majątku w systemach zintegrowanych. W ramach budowy Jednolitego Systemu Podatkowego Moduł Egzekucja rozpoczęto także prace nad Portalem eLicytacje, co ma umożliwić organom egzekucyjnym prowadzenie sprzedaży licytacyjnych ruchomości i nieruchomości w Internecie. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wskazał m.in., że decyzja o podjęciu prac nad Portalem eLicytacje KAS była odpowiedzią na aktualne preferencje nabywców – dynamiczny rozwój e-handlu. Powszechny dostęp do prowadzonych sprzedaży egzekucyjnych dla bardzo szerokiej grupy potencjalnych klientów powinien przełożyć się z jednej strony na zmniejszenie liczby licytacji, które nie dochodzą do skutku z powodu braku licytanta, z drugiej zaś na wyższe kwoty uzyskiwane ze sprzedaży, a tym samym większą efektywność postępowań egzekucyjnych. Wdrożenie dedykowanego portalu do sprzedaży egzekucyjnych ma umożliwić także zwiększenie transparentności przebiegu licytacji egzekucyjnych oraz wyeliminowanie zjawisk niepożądanych, takich jak zmowy licytacyjne.

W ramach JSP Egzekucja planowane są funkcjonalności automatycznego poszukiwania składników majątku oraz źródeł dochodu zobowiązanych poprzez integracje z systemami wewnętrznymi i zewnętrznymi: OGNIVO – rachunki bankowe, ZUS – informacje o świadczeniach wypłacanych przez ZUS, płatnikach składek na ubezpieczenie społeczne, CHD – informacje o kontrahentach zobowiązanych będących przedsiębiorcami (dane z KSeF), POLTAX2BPLUS – informacje o nadpłatach i zwrotach podatków, płatnikach zaliczek na podatek dochodowy (PIT-4a), CEPiK – informacje o pojazdach. System JSP Egzekucja ma umożliwić obsługę wszystkich 14 przewidzianych w u.p.e.a. środków egzekucyjnych. Docelowo możliwa będzie automatyczna obsługa zajęć: wierzytelności z rachunków bankowych, wierzytelności z nadpłaty lub zwrotu podatku dokonywanych przez organy podatkowe, naczelników urzędów skarbowych, z 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 oraz ubezpieczenia społecznego, a także renty socjalnej (ZUS, KRUS), wynagrodzenia za pracę, wierzytelności wynikających z prowadzonej przez zobowiązanych działalności gospodarczej. Pozostałe środki egzekucyjne będą stosowane manualnie.

Wdrożenie JSP Egzekucja zostało zaplanowane na 30 czerwca 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 77, 120-125)

1.9. 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)[23]. Obie ww. zmiany znalazły się we wcześniejszym projekcie nowelizacji Ordynacji podatkowej (z 27 czerwca 2022 r.), jednak, jak poinformowała Dyrektor Departamentu Systemu Podatkowego, 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[24].

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 24 maja 2021 r.[25] 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[26] 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.[27] 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.

---

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

[24] 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.].

[25] Sygn. akt I FSP 1/21.

[26] W dwóch przypadkach skargi zostały wycofane.

[27] Sygn. akt I FSP 1078/24.

(akta kontroli tom II str. 62-68)

Projekt z drugiego 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*.

Projekt został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów 23 października 2025 r. Według stanu na dzień zakończenia kontroli projekt nowelizacji Ordynacji podatkowej był przedmiotem prac Komisji Prawniczej[28].

(akta kontroli tom I str. 67-70)

Na koniec 2022 r. zaległości (nieprzedawnione i przedawnione[29]) 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.

---

[28] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12396201/katalog/13119187#13119187 [dostęp: 25.11.2025 r.].

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

W związku ze zmianą prezentowanego w latach poprzednich stanowiska Ministra Finansów w przedmiocie stosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej[30], pismem z 23 kwietnia 2024 r.[31] Dyrektor DPP 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.

W związku z ww. poleceniem 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).

Ministerstwo Finansów nie dysponowało danymi w zakresie odpisanych zobowiązań zabezpieczonych hipoteką/zastawem skarbowym w 2022 r. i 2023 r. Dyrektor DPP wskazał, że: *w tym okresie obowiązywało odmienne stanowisko Ministerstwa Finansów dot. art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym ustanowienie hipoteki lub zastawu skarbowego wykluczało przedawnienie zabezpieczonego w ten sposób zobowiązania podatkowego, i zobowiązania zabezpieczone w ten sposób, co do zasady, nie były odpisywane z powodu ich przedawnienia, a ewentualne odpisywanie przedmiotowych zobowiązań mogło być uzależnione okolicznościami danej sprawy i wynikać np. z wyroków sądów wydanych w indywidualnych sprawach*. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków poinformował także, że nie dokonywano analizy dotyczącej realizacji przez urzędy skarbowe polecenia podjęcia czynności umożliwiających wykreślenie ustanowionych zabezpieczeń w przypadku przedawnienia zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym i Departament Poboru Podatków nie ma wiedzy na temat przypadków niewykreślenia zabezpieczenia zobowiązań przedawnionych i odpisanych.

(akta kontroli tom I str. 131-134, 129-136)

Zdaniem NIK, mając na uwadze stanowisko Dyrektora Departamentu Poboru Podatków przedstawione w piśmie z 10 maja 2024 r.[32], zgodnie z którym wierzyciel wyraża zgodę na wykreślenie hipoteki przymusowej z księgi wieczystej, a z wnioskiem o jej wykreślenie do sądu wieczystoksięgowego występuje podatnik, zasadne jest zobowiązanie podległych urzędów skarbowych do przekazania informacji, w ilu przypadkach wierzyciel wyraził zgodę na wykreślenie hipoteki z księgi wieczystej. Ministerstwo Finansów w oparciu o te dane będzie mogło podjąć ewentualną decyzję o upublicznieniu informacji o możliwości złożenia przez podatników wniosków o wykreślenie hipoteki, jeżeli zobowiązanie podatkowe uległo przedawnieniu.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

---

[30] Odpowiedź na interpelację poselską nr 2312, udzielona w piśmie Ministra Finansów z 10 kwietnia 2024 r. (znakDSP5.054.1.2024), w której przyjęta została prokonstytucyjna wykładnia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

[31] Znak DPP6.851.12.2024.CNNM.

[32] Znak: DPP6.851.13.2025.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów podejmowane były działania ukierunkowane na poprawę skuteczności pracy organów egzekucyjnych, identyfikowano rozwiązania umożliwiające usprawnienie prowadzenia postępowań. Wprowadzone w ostatnich latach rozwiązania organizacyjne, legislacyjne w obszarze egzekucji administracyjnej należy ocenić pozytywnie. Rozwój cyfryzacji, w tym wdrożenie nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych, umożliwił sprawniejsze zarządzanie oraz zwiększył efektywność działań organów egzekucyjnych. Izby Administracji Skarbowej uzyskały dostęp do modułu raportowego ETW, co pozwoliło na prowadzenie nadzoru nad egzekucją administracją w KAS według jednolitych standardów i poprawiło jakość monitorowania procesów egzekucyjnych. Działania te w sposób systemowy przyczyniły się do zwiększenia efektywności funkcjonowania organów Krajowej Administracji Skarbowej. Kwota wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne należności podatkowych wzrosła z 6553,2 mln zł w 2022 r. i 6628,5 mln zł w 2023 r. do 7319,1 mln zł w 2024 r. W I półroczu 2024 r. wyegzekwowano 3624,5 mln zł, a w I półroczu 2025 r. – 4049,6 mln zł.

W ocenie NIK, do dokonywania realnej oceny skuteczności wdrażanych rozwiązań w obszarze egzekucji administracyjnej należy rozważyć wprowadzenie klasyfikacji zaległości podatkowych według stopnia ryzyka oraz wypracowanie kryteriów identyfikacji należności zagrożonych nieściągalnością.

Nierozwiązana pozostała kwestia wypracowania narzędzia umożlwiającego terminową realizację obowiązków organów egzekucyjnych wynikających z art. 55a u.p.e.a.

2. Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie prawidłowości i skuteczności procesu egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów monitorował stan zaległości podatkowych oraz efekty egzekucji tych zaległości prowadzonej przez podległe jednostki organizacyjne KAS. Do tego celu wykorzystywane były dane zawarte w Hurtowni Danych WHTAX[33] w obszarze EGA-SPRAW (z zakresu egzekucji administracyjnej), w obszarze ZALEGŁOŚCI (m.in. dane w zakresie niezapłaconych należności podatkowych i zaległości podatkowych) oraz w obszarze ZALEGA (dane z zakresu niezapłaconych zobowiązań podatkowych i egzekucji administracyjnej dotyczącej podmiotów mających zaległości przekraczające 100 tys. zł).

Kwota należności pozostających do zapłaty z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa[34] 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. Należności pozostające

[33] 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.

[34] Według Rb-27.

do zapłaty wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wynosiły w ww. okresach odpowiednio: 45 439,5 mln zł (38,7%), 42 962 mln zł (37,3%), 42 357,2 mln zł (38,2%).

Zaległości podatkowe[35] 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 I półrocza 2025 r. – 102 690,6 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 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 72-75, 373-375)

Kwota zaległości wymagalnych z tytułu podatków rejestrowanych w systemie POLTAXPLUS[36] w poszczególnych okresach sprawozdawczych kształtowała się odpowiednio: 2022 r. – 96 068,5 mln zł, 2023 r. – 97 275,8 mln zł, 2024 r. – 96 777,8 mln zł, I półrocze 2025 r. – 94 764,5 mln zł (I półrocze 2024 r. – 94 533,7 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 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).

(akta kontroli tom I str. 92; tom II str. 72-75, 80-82)

Zaległości wymagalne z tytułu podatków rejestrowanych w systemie ZEFIR2[37] 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.

W badanym okresie poprawie uległ 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)[38], 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%[39] (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).

(akta kontroli tom II str. 93, 376-381)

Relacja liczby tytułów wykonawczych 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,

---

35 Zaległości netto wg Rb-27.

36 W POLTAXPLUS były rejestrowane: w 2022 r. – CIT, PIT, VAT krajowy, FIN, PSD i podatki zniesione, w 2023 r. – CIT, PIT, VAT krajowy, FIN, PSD, KOP i podatki zniesione, w 2024 r. i w I półroczu 2025 r. – CIT, PIT, VAT krajowy, VAT WNT, GRY, FIN, PSD, KOP i podatki zniesione. Średnia kwota zaległości wymagalnych została obliczona jako iloraz kwoty zaległości wymagalnych i liczby zaległości wymagalnych z tytułu tych podatków.

37 W 2022 r. i w 2023 r.: VAT WNT, VAT od importu, podatek akcyzowy oraz podatek od gier, w 2024 r. i w I półroczu 2025 r. – VAT od importu i podatek akcyzowy.

38 2 019 842 tytułów do realizacji i 1 067 365 zrealizowanych.

39 1 412 385 tytułów do realizacji i 542 888 zrealizowanych.

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.

Liczba zatrudnionych pracowników i funkcjonariuszy w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych w tych okresach[40] wyniosła: w 2022 r. – 3850,4 w 2023 r. – 3800,8, w 2024 r. – 3787,6, 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 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 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. – 8,9. 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.

W odniesieniu do zmiany wartości wskazanych wyżej wskaźników należy zauważyć, że 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).

Istotny wpływ na wzrost wynagrodzeń miała realizacja programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025”[41]. Jako jeden z celów programu przyjęto

---

[40] Średnioroczne zatrudnienie wg sprawozdania Rb-70.

[41] 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.2023 poz. 122.

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[42]. 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 4 lat[43].

Odnosząc się do spadku efektywności egzekucji, mierzonej wskaźnikami uwzględniającymi wydatki na wynagrodzenia i prowizje, Dyrektor Departamentu Poboru Podatku poinformował, że e*fektywność egzekucji jest monitorowana za pomocą wskaźnika „Egzekucja zaległości" określonego w Kierunkach Działania i Rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej. Zaplanowana wartość tego wskaźnika w latach 2022-2024 była realizowana. Ponadto kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w tym okresie wzrastała, co świadczy o poprawie skuteczności egzekucji. W związku z powyższym nie widziano potrzeby prowadzenia dodatkowych szczegółowych analiz w tym zakresie*, *w tym analiz dotyczących kształtowania się wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych oraz relacji kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Natomiast w zakresie analizy efektywności egzekucji, przy wykorzystaniu wskaźników:*

- *relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych,*
- *relacja wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych do liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe,*
- *relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych do wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy komórek egzekucyjnych oraz do wydatków na wynagrodzenia prowizyjne,*

Departament DPP nie monitoruje efektywności egzekucji na podstawie ww. wskaźników. W związku z powyższym nie prowadził analiz w zakresie ich kształtowania się.

Należy jednak zauważyć, że o ile realizowana była wartość wskaźnika „Egzekucja zaległości", o którym wyżej mowa, to w 2023 r. i 2024 r. relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty dochodów podatkowych w tych latach była niższa niż w 2022 r. i wyniosła odpowiednio 1,31% i 1,32% wobec 1,41%.

(akta kontroli tom I str. 91-92; tom II str. 35-37, 376-381)

2.2. 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

---

[42] 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".

[43] Zgodnie z obowiązującym § 1 ust. 4 rozporządzenia prowizyjnego wynagrodzenie to nie może przekraczać sześciokrotności najniższego wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 7 przez najniższe wynagrodzenie prowizyjne rozumie się wynagrodzenie zasadnicze ustalone z zastosowaniem najniższego mnożnika kwoty bazowej służącego do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

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.

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.

W Ministerstwie Finansów były monitorowane dane w zakresie kształtowania się należności pozostałych do zapłaty wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, przesyłane raz w roku przez dyrektorów izb administracji skarbowej.

Monitorowana była także realizacja przez naczelników urzędów skarbowych zadań w zakresie odpisywania przedawnionych zaległości podatkowych, do czego służył miernik RP.ZOP – Zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych.

Prawidłowość i skuteczność postępowań egzekucyjnych była jednym z obszarów ujętych w planach kontroli realizowanych w jednostkach KAS w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[44].

(akta kontroli tom II str. 72-74, 88-97, 174-175, 180-182, 207,226, 324-325, 369-372)

2.3. W badanym okresie Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów kierował do dyrektorów izb administracji skarbowej wytyczne, zalecenia i wyjaśnienia w zakresie egzekucji zaległości podatkowych do stosowania przez organy wierzyciela oraz organy egzekucyjne. Pisma kierowane do podległych jednostek organizacyjnych KAS przez Departament Poboru Podatków – z własnej inicjatywy bądź w reakcji na zapytania i wątpliwości – dotyczyły m.in.: (1) ustalania właściwości miejscowej organu egzekucyjnego, (2) zbiegu egzekucji do wierzytelności z tytułu nadpłaty lub zwrotu podatku, (3) terminowego rejestrowania tytułów wykonawczych, (4) podstawy umorzenia po nowelizacji u.p.e.a., (5) doręczania tytułu wykonawczego, (6) rozliczania w okresie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, (7) poprzedzenia decyzji o nieprzystąpieniu do egzekucji postępowaniem wyjaśniającym, (8) terminowego wszczynania postępowań egzekucyjnych, (9) przeglądu zaległości w systemie POTAX2BPLUS, (10) postępowania wierzyciela hipotecznego w przypadku egzekucji z nieruchomości zabezpieczonej hipoteką, (11) przekazania opracowania „Miękka egzekucja – poradnik", (12) stanowiska dot. zawieszenia biegu terminu przedawnienia, (13) przeglądu istniejących zabezpieczeń, (14) stanowiska w zakresie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym, (15) przeglądu spraw pod kątem zasadności wystawienia dalszego tytułu wykonawczego (tytuły wykonawcze powyżej 50 tys. zł, pozostające w egzekucji ponad rok) oraz obowiązku wierzyciela poszukiwania majątku po umorzeniu postępowania, (16) stanowiska w zakresie odpisywania zaległości przedawnionych, (17) aktualizacji przez wierzyciela stanu zaległości na tytułach

[44] Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

wykonawczych, (18) kontroli dłużników zajętych wierzytelności, (19) stosowania instytucji zlecenia rekwizycyjnego[45], (20) rozliczenia środków wyegzekwowanych od podmiotu objętego sankcjami, (19) odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych.

(akta kontroli tom II str. 88-92, 98-130, 183-198, 341-368)

2.4. W okresie 2023-2025 (I półrocze) organy podatkowe wydały łącznie dla 23 964 podatników 134,8 tys. decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej[46]. Decyzje te dotyczyły 231 239 zaległości na łączną kwotę 20 279 665 tys. zł[47]. Na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie wyegzekwowano w tym okresie kwotę 71 798 tys. zł[48], co w relacji do kwoty zaległości objętych decyzjami o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej stanowiło 0,4%.

(akta kontroli tom II str. 65-67, 176, 183-199)

2.5. W latach 2023-2025 I półrocze umorzono postępowania egzekucyjne na zaległości podatkowe na kwotę 13 776,8 mln zł wynikające z 318,8 tys. tytułów wykonawczych[49], z tego: w 2023 r. – 138,9 tys. tytułów na kwotę 6615,7 mln zł (w 2022 r. były to 121,1 tys. tytuły 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).

(akta kontroli tom II str. 206, 215)

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.[50], 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 wydatki[51] egzekucyjne, która następnie

---

[45] Zlecenie przez organ egzekucyjny innemu organowi wykonanie określonych czynności egzekucyjnych dotyczących majątku dłużnika znajdującego się w obszarze działania tego organu.

[46] W 2022 r. – 44 055 decyzji dla 8782 podatników, w 2023 r. – 53 638 decyzji dla 9618 podatników, w 2024 r. – 56 070 decyzji dla 9822 podatników, w I półroczu 2024 r. – 29 819 decyzji dla 4524 podatników i w I półroczu 2025 r. – 25 113 decyzji dla 4714 podatników.

[47] W 2022 r. – 71 307 zaległości na kwotę 12 282 128 tys. zł, w 2023 r. – 75 969 zaległości na kwotę 8 510 140 tys. zł, w 2024 r. – 79 171 zaległości na kwotę 6 590 318 tys. zł, w I półroczu 2024 r. – 71 131 zaległości na kwotę 6 559 815 tys. zł i w I półroczu 2025 r. – 76 099 zaległości na kwotę 5 179 207 tys. zł.

[48] W 2022 r. – 26 781 tys. zł, w 2023 r. – 23 456 tys. zł, w 2024 r. – 31 891 tys. zł, w I półroczu 2024 r. – 14 286 tys. zł i w I półroczu 2025 r. – 16 451 tys. zł.

[49] Dane z obszaru EGA-SPRAW w zakresie zadłużenia bieżącego głównego oraz liczby tytułów wykonawczych o symbolu SM, na podstawie których prowadzone postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji (w danych zawartych w Hurtowni WHTAX w obszarze ZALEGŁOŚCI brak jest informacji, czy w przypadku danej zaległości organy egzekucyjne umorzyły prowadzone postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a.).

[50] Znak sprawy DPP9.8522.4.2018.SG.

[51] Po zmianie u.p.e.a. (Dz.U. z 2025 r. poz. 132) – kalkulacja powinna dotyczyć kosztów egzekucyjnych.

powinna być załączona do akt postępowania. Dyrektor DPP poinformował, że w badanym okresie powyższe zalecenie pozostawało aktualne. Wskazał także, że *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 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.* Dyrektor DPP wskazał ponadto, że 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).

(akta kontroli tom II str. 133-134)

2.6. 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[52]), 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% (39,1%), 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%).

(akta kontroli tom II str. 209-210)

2.7. 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

(akta kontroli tom I str. 22-30, 24-31, 167 pliki 011, 012, 015, 017, str. 71-79, 169 plik 073)

[52] Na podstawie danych zawartych w Hurtowni WHTAX w obszarze EGA-SPRAW brak jest możliwości wyodrębnienia tytułów wykonawczych wystawionych na zaległości, które mają 5 i więcej lat. W obszarze tym możliwe jest wyodrębnienie tytułów wykonawczych wg daty wpływu wniosku, daty wystawienia tytułu wykonawczego, daty utworzenia tytułu wykonawczego w systemie EGAPOLTAX.

Według danych przedstawionych przez Departament Poboru Podatków[53], efektywność poszczególnych czynności egzekucyjnych 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[54] 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%), 444 mln zł (5,8%) i 284,1 mln zł (6,7%).

Kwoty uzyskane w drodze wymienionych wyżej czynności egzekucyjnych stanowiły w poszczególnych okresach łącznie 92,5%, 93,4% i 94,8% kwoty ogółem.

(akta kontroli tom II str. 203-214)

Kwota ściągnięta na należność główną w drodze sprzedaży zajętych ruchomości[55] 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).

Kwota uzyskana ze sprzedaży nieruchomości[56], ustalona na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach dyrektorów IAS[57], 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%.

(akta kontroli tom I str. 73-77, 169; tom II str. 200-205)

2.8. 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.

(akta kontroli tom II str. 210-211)

---

[53] Dane z hurtowni WHTAX obszar EGA-SPRAW.

[54] Wpłata kwoty przez zobowiązanego wierzycielowi przed wszczęciem (WPLP), wpłaty kwoty przez zobowiązanego (WPLT) oraz wpłata kwoty przez zobowiązanego wierzycielowi (WPLW).

[55] Według danych z hurtowni WHTAX dotyczących kwot ściągniętych w wyniku czynności: SPIN – Sprzedaż inna, SPKO – Sprzedaż komisowa, SPPO – Sprzedaż w drodze przetargu ofert, SPLI – Sprzedaż na licytacji, SPWR – Sprzedaż z wolnej ręki i SPZP – Sprzedaż dokonana przez zewnętrzny podmiot. Dane nie obejmowały tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie oraz tytułów wykonawczych przekazanych do rekwizycji z innego urzędu skarbowego.

[56] Kwota główna; nie uwzględnia kwot wpłaconych dobrowolnie lub uzyskanych w wyniku zastosowania innych środków egzekucyjnych, ani także kwot uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości przez komornika sądowego.

[57] Dane te były zbierane od dyrektorów IAS w okresie półrocznym, począwszy od danych za 2023 r.

2.9. Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia[58] (kwoty główne, bez odsetek) w 2022 r. wyniosły 8046,4 mln zł, w 2023 r. – 7721 ml zł, a w 2024 r. – 9098,6 mln zł. Na koniec I półrocza 2025 r. odpisano z powodu przedawnienia zaległości podatkowe w kwocie 3943,1 mln zł (wobec 4232,1 mln zł w I półroczu 2024 r.). Udział odpisanych przedawnionych zaległości z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT w zaległościach odpisanych w latach 2022-2024 wyniósł: 39%, 28,9% i 21,6%, a w I półroczu 2025 r. – 25,5% (w I półroczu 2024 r. – 24,1%).

Na skutek zmiany stanowiska Ministra Finansów odnośnie do stosowania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej oraz skierowanego do dyrektorów IAS zalecenia Dyrektora Departamentu Poboru Podatków (pismo z 23 kwietnia 2024 r., o którym była mowa w pkt 1 Wystąpienia pokontrolnego) w 2024 r. nastąpił istotny wzrost zaległości podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost ten wynikał z odpisania 176,5 tys. należności z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego na kwotę 3474,9 mln zł, która stanowiła 38,2% kwoty odpisanej z tytułu przedawnienia.

(akta kontroli II tom str. 74, 77)

Nadzór nad naczelnikami urzędów skarbowych w zakresie odpisywania przedawnionych zaległości podatkowych na poziomie Ministerstwa Finansów był prowadzony na podstawie miernika RP.ZOP – zaległości odpisane w stosunku do przedawnionych. W 2022 r. do IAS[59], w których wartość tego miernika znacząco odbiegała od średniej wartości w kraju, skierowano pisma o przeprowadzenie stosownej analizy i wzmożenie nadzoru w tym zakresie. W latach 2023-2025 w żadnej z IAS nie stwierdzono odchyleń od średniej wartości miernika RP.ZOP dla kraju. We wszystkich IAS wartość miernika przekraczała 94%, przy czym w większości była wyższa niż 98%. W okresie 2022-2024 średnia wartość tego miernika dla kraju kształtowała się na poziomie: 96,9%, 98,7%, 99,2, w I półroczu 2025 r. wyniosła 98,5%.

(akta kontroli II tom str. 174-182, 226, 369)

W badanym okresie nie obowiązywały, określone na poziomie Ministerstwa Finansów, procedury odnoszące się do przedawnienia zobowiązań podatkowych. Dyrektor DPP wskazał, że *zakres zadań realizowanych przez podległe jednostki obejmuje analizę zaległości podatkowych pod kątem przedawnienia, a w szczególności identyfikowania zobowiązań podatkowych do odpisu, w przypadkach wystąpienia oraz stwierdzenia faktu ich przedawnienia. Odpowiednie regulacje w tym zakresie wynikają z przepisów prawa i na ich podstawie poszczególne urzędy skarbowe podejmują bieżące działania w obszarze monitorowania zaległości zagrożonych przedawnieniem, a następnie ich odpisywania. Poszczególne jednostki mogą mieć przyjęte wewnętrzne procedury w tym zakresie.*

W Ministerstwie Finansów prowadzono analizy przyczyn przedawnienia zobowiązań podatkowych. Dyrektorzy IAS w przesyłanych wyjaśnieniach wskazywali, że główną przyczyną przedawnienia się tych zobowiązań była nieskuteczność prowadzonych wobec nich postępowań egzekucyjnych i brak możliwości zastosowania środka egzekucyjnego przerywającego bieg przedawnienia. Było to spowodowane głównie brakiem majątku podlegającego egzekucji, z którego można byłoby przeprowadzić skuteczną egzekucję. Podejmowane przez organy egzekucyjne i komórki

---

[58] Dane z Hurtowni WHTAX w obszarze ZALEGŁOŚCI (w zakresie podatków rejestrowanych w systemie POLTAXPLUS) oraz ze sprawozdań przekazanych przez Urząd Skarbowy w Nowym Targu (w zakresie podatków rejestrowanych w systemie ZEFIR2).

[59] Pismo DPP6.853.140.2021 z 30 maja 2022 r. do IAS w Lublinie, Kielcach, Rzeszowie i Bydgoszczy.

wierzycielskie działania nie doprowadziły do ujawnienia majątku podlegającego egzekucji. Wpływ na przedawnienie się zobowiązań podatkowych miały takie czynniki, jak:

- odpisanie należności, których wymagalność opierała się tylko i wyłącznie na zabezpieczeniu hipoteką lub zastawem skarbowym (w związku z pismem Ministerstwa Finansów z 23 kwietnia 2024 r.);
- odpisywanie należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, dotyczących w głównej mierze podatników biorących udział w procederze wystawiana fałszywych faktur, brak możliwości egzekwowania zobowiązań od osób trzecich po wydaniu decyzji orzekającej o ich odpowiedzialności z uwagi na brak majątku oraz na fakt funkcjonowania w zarządach spółek tzw. „słupów", tj. osób często bezdomnych, bezrobotnych lub przebywających w zakładach karnych, które jedynie fikcyjnie pełniły funkcje członków zarządu;
- prowadzenie postępowań egzekucyjnych w stosunku do dłużników, wobec których toczyło się postępowanie egzekucyjne na rzecz wielu wierzycieli, przy jednoczesnym braku wystarczającego majątku, z którego można prowadzić egzekucję zaspokajającą zaległości wszystkich wierzycieli;
- brak zaspokojenia zaległości w wyniku sprzedaży nieruchomości zabezpieczonych hipoteką w przypadku, gdy zaległość mogła być egzekwowane tylko z przedmiotu zabezpieczenia;
- śmierć zobowiązanego oraz brak majątku stanowiącego masę spadkową, co uniemożliwiało dalsze egzekwowanie należnych kwot albo powodowało, iż brak było możliwości orzeczenia o odpowiedzialności spadkobierców (zerowa wartość czynnego spadku);
- zakończenie postępowań upadłościowych, w trakcie których nie udało się zaspokoić wszystkich wierzytelności;
- brak możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na brak właściwego organu reprezentującego (brak zarządu i kolejno wykreślenie podmiotu z KRS);
- zbiegi egzekucji administracyjnej i sądowej, a w konsekwencji prowadzenie egzekucji przez komornika i stosowanie przez niego środków, które nie przerwały biegu terminu przedawnienia;
- kwota zaległości poniżej minimum ustanowionego do dochodzenia należności w drodze egzekucji międzynarodowej – w przypadku dłużników nieposiadających żadnego majątku na terenie Polski i zamieszkujących poza jej granicami;
- odpisywanie małych kwot zaległości, nieprzekraczających kwoty kosztów upomnienia.

(akta kontroli tom II str. 201, 206-208)

2.10. W rocznych kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2023[60], 2024[61] i 2025[62] do oceny pracy IAS w obszarze egzekucji Szef KAS określił mierniki „Realizacja należności publicznoprawnych"[63],

---

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

[61] 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.

[62] 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.

[63] Suma zrealizowanych kwot dochodów (wpłaty – zwroty) podatkowych i celnych w okresie sprawozdawczym, liczona narastającą od początku roku do końca okresu sprawozdawczego.

„Egzekucja zaległości”[64] i „Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych”[65] (w 2025 r. pod nazwą „Efektywne zarządzanie zaległościami”).

Wartość wskaźnika „Realizacja należności publicznoprawnych” planowana do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2023 r. została w skali kraju określona na poziomie ≥ 546 070 242 tys. zł. Wartość ta nie została osiągnięta, wynosząc 513 026 276 tys. zł (93,9%). Jedynie trzy IAS osiągnęły zaplanowaną dla nich wartość[66]. Główne przyczyny niezrealizowania tego wskaźnika, na które wskazali dyrektorzy IAS, dotyczyły przede wszystkim mniejszych wpływów z podatku od towarów i usług (wyższe niż w latach poprzednich zwroty tego podatku, w tym w związku z przesunięciem na 2023 r. zwrotów, których termin przypadał na okres od stycznia do kwietnia 2024 r., a także obniżenie stawek na niektóre towary w związku z wprowadzeniem tzw. tarczy antyinflacyjnej), obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w pierwszym progu podatkowym i podniesienie kwoty wolnej od podatku oraz zwiększenie procentowego udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. wskaźnik „Realizacja należności publicznoprawnych” także nie został osiągnięty w skali kraju – wyniósł 562 752 420 tys. zł wobec planowanej kwoty ≥ 566 454 826 tys. zł. Wyznaczone wartości zrealizowało dziesięć IAS[67]. Główną przyczyną niższej realizacji należności publicznoprawnych były niższe (o 5,8 mld zł) od zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2024 r. dochody z podatku od towarów i usług. Istotny wpływ miała na to wypłata w grudniu 2024 r. zwrotów VAT (ok. 10 mld zł), których ustawowy termin przypadał w 2025 r.

Na koniec I półrocza 2025 r. realizacja należności publicznoprawnych była niższa od zaplanowanej wartości ≥ 370 083 000 tys. zł i wyniosła 358 388 411 tys. zł. Niższe od wyznaczonych kwot tego miernika odnotowało osiem IAS[68]. Brak wykonania tego miernika tak, jak w roku poprzednim, był związany m.in. z niższymi, niż zakładano w ustawie budżetowej, wpływami z tytułu podatku od towarów i usług (46,06%), a także akcyzy (43,86%).

Wskaźnik „Egzekucja zaległości” 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[69] . Na koniec I półrocza 2025 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 4 182 544 tys. zł wobec planowanej ≥ 3 639 600 tys. zł.

Planowana wartość wskaźnika „Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych” 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 I półroczu 2025 r. wskaźnik „Efektywne zarządzanie

---

64 Kwota wyegzekwowana w okresie sprawozdawczym.

65 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.

66 IAS w Białymstoku, Rzeszowie i Zielonej Górze.

67 IAS w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Zielonej Górze.

68 IAS w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

69 IAS w Katowicach, Kielcach, Krakowie, Olsztynie i Wrocławiu.

zaległościami", będący odpowiednikiem tego wskaźnika, także został zrealizowany i osiągnął wartość 98 przy planowanej ≤ 103.

(akta kontroli tom II str. 176-178, 258-322)

Działania podjęte przez organy KAS w celu realizacji zadań określonych w kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2021–2024 w zakresie egzekucji (*Kierunek 1.1 Zapewnienie stabilnych finansów publicznych Działanie C Poprawa efektywności egzekucji administracyjnej*) przyczyniły się do poprawy skuteczności i organizacji egzekucji administracyjnej. Do efektów zrealizowanych działań należały m.in.:

- automatyzacja i digitalizacja procesów – wdrożone w IAS Gdańsk rozwiązania informatyczne istotnie ograniczyły czasochłonność typowania podmiotów do zajęcia wierzytelności oraz zwiększyły liczbę skutecznych zajęć;
- podniesienie kwalifikacji pracowników – zorganizowano liczne szkolenia, m.in. w IAS Poznań, Szczecin i Wrocław, w których łącznie uczestniczyło ponad 900 osób; szkolenia dotyczyły zmian legislacyjnych, egzekucji z ruchomości i nieruchomości oraz ulg w spłacie zobowiązań;
- zwiększenie nadzoru analitycznego – IAS Wrocław opracował szereg analiz dotyczących przedawnienia należności, terminowości rejestracji tytułów wykonawczych oraz prawidłowości prowadzonych postępowań, co przyczyniło się do podniesienia jakości i jednolitości praktyk w urzędach skarbowych;
- zintensyfikowanie działań w obszarze egzekucji z ruchomości i nieruchomości skutkujące wzrostem wpływów z tego tytułu – wzrosła liczba zajęć ruchomości z 6987 w 2022 r. do 8330 w 2023 r., w 2024 r. wyniosła 8132 oraz zajęć nieruchomości z 4897 w 2022 r. do 5348 w 2023 r. i do 6980 w 2024 r.; ze sprzedaży ruchomości organy egzekucyjne uzyskały w 2024 r. kwotę należności głównej 10,8 mln zł wobec 7,1 mln zł w 2023 r., a ze sprzedaży nieruchomości – 73,9 mln zł w 2024 r. wobec 31,6 mln zł w 2023 r.;
- zintensyfikowanie działań w terenie poprzez skorzystanie z możliwości dokonywania czynności egzekucyjnych w dni wolne od pracy oraz skierowanie szczególnej uwagi na zobowiązanych, których działalność gospodarcza koncentruje się w okresie wakacyjnym, skutkujące wzmożeniem czynności skierowanych w okresie wakacji wobec analizowanych podmiotów – od 25 lipca 2024 r. (tj. od dnia przekazania przez Dyrektora Departamentu Poboru Podatków polecenia dla dyrektorów IAS[70]) do 23 września 2024 r. organy egzekucyjne dokonały 862 czynności egzekucyjne w dni wolne od pracy, uzyskując łącznie 423,8 tys. zł, wytypowały 1083 zobowiązanych, których działalność gospodarcza koncentruje się w okresie wakacyjnym i podjęły wobec nich 2054 czynności, wskutek których uzyskały 5439,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 56-63,108-112)

2.11. Według danych przedstawionych przez Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej (DKS) w latach 2023-2025 (I półrocze) do Wydziału Skarg i Wniosków w DKS wpłynęło 158 skarg, w których poruszono m.in. zagadnienia egzekucji administracyjnej w zakresie

[70] Pismo nr DPP3.851.21.2024.

podatków[71] (w 2023 r. – 51, w 2024 r. – 58 i w I półroczu 2025 r. – 49[72], dla porównania – w 2022 r. takich skarg było 35).

Dyrektor DKS poinformowała, że 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. Wiele skarg, które wpłynęły we wskazanym okresie do Wydziału Skarg i Wniosków w DKS, miały wielowątkowy charakter i zagadnienia związane z prowadzoną egzekucją administracyjną były jednym z wątków poruszanych przez skarżących. Często nie było też możliwe jednoznaczne ustalenie rodzaju egzekwowanej należności. W odniesieniu do skarg, w których Szef Krajowej Administracji Skarbowej wydał zawiadomienia o sposobie ich załatwienia (skargi rozpatrzone w kompetencji Szefa KAS), Dyrektor DKS wskazała, że zarzuty często dotyczyły również niezadowolenia ze sposobu rozpatrzenia przez dyrektorów izb administracji skarbowej poprzednich skarg, dotyczących postępowania egzekucyjnego.

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[73], a dwie skargi zakończyły się sporządzeniem notatki na podstawie art. 239 K.p.a. (ponowna skarga bez wskazania nowych okoliczności).

Pozostałe skargi zostały przekazane do rozpatrzenia do właściwych dyrektorów izb administracji skarbowej. Dyrektor DKS poinformowała, że przekazane pisma stanowiły skargi na działania naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych. Nad działalnością tych organów nadzór sprawują właściwi dyrektorzy izb administracji skarbowej i w związku z tym przekazanie nastąpiło zgodnie z obowiązującymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego[74].

Dyrektor DKS poinformowała, że nie odnotowano wpływu skarg dotyczących automatycznego zajęcia środków na rachunkach bankowych.

(akta kontroli tom II str. 38-46)

Szczegółowej analizie poddano 25 skarg rozpatrzonych przez Szefa KAS w badanym okresie[75] i zakończonych wydaniem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

Skargi zostały wniesione przez podatników bądź przez pełnomocników podatników (w dwóch przypadkach) oraz w jednym przypadku przez nabywcę nieruchomości z zajętym udziałem w związku z zobowiązaniem podatkowym innej osoby. Podnoszone w skargach zarzuty dotyczyły

---

[71] W liczbie tej nie uwzględniono skarg dotyczących egzekucji mandatów karnych, opłat za wywóz nieczystości, opłat za przejazd autostradą, podatku rolnego czy podatku od nieruchomości.

[72] W tym kilkanaście skarg od tego samego skarżącego.

[73] Dz. U. Nr 5 poz. 46.

[74] Art. 231 § 1 w zw. z art. 229 pkt 7, art. 232 § 2 oraz art. 234 w zw. z art. 236 § 1 K.p.a.

[75] Osiem skarg (wszystkie) z 2023 r., 12 skarg (z 22) z 2024 oraz pięć skarg (z 24) z I półrocza 2025 r.

przede wszystkim: kwestionowania istnienia zobowiązania podatkowego (w tym z uwagi na jego przedawnienie), niesprawiedliwego – w ocenie skarżących – zajęcia środków na rachunkach bankowych, które doprowadziły do utraty płynności/ pozbawiły środków do życia podatników, zajęcia/ wyceny/ sprzedaży zajętej, przewlekłego prowadzenia postępowań egzekucyjnych, niedoręczania decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniach zabezpieczających i egzekucyjnych oraz podejmowania przez organy skarbowe czynności jedynie w celu przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązania (w tym wszczęcie postępowania karnego/ karnego skarbowego).

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[76]. We wszystkich analizowanych przypadkach stanowisko Szefa KAS było uzasadnione w sposób wyczerpujący, z odniesieniem się do kwestii poruszonych w skardze, przedstawione – w uzasadnionych istotą skargi przypadkach – po dokonaniu ustaleń na podstawie wyjaśnień i materiałów przekazanych przez właściwych dyrektorów izb administracji skarbowej oraz ze wskazaniem treści zastosowanych w sprawie przepisów prawa.

(akta kontroli tom II str. 49-56)

2.12. 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*[77]. 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[78].

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);

---

[76] Wysyłka dwóch postanowień wydanych przez DIAS (w sprawie wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy oraz rozpoznającego merytorycznie sprawę) została zlecona w dniu ich wydania jedynie do organu pierwszej instancji, wysyłkę ww. postanowień do podatnika zlecono dopiero po zgłoszeniu przez podatnika faktu nieotrzymania postanowień.

[77] Kontrole wszczęte i zakończone w badanym okresie: DKS5.0812.21.2023 z 17.08.2023 r., DKS5.0812.25.2023 z 06.12.2023 r., DKS5.0812.1.2024 z 09.04.2024 r., DKS5.0812.7.2024 z 18.12.2024 r., DKS5.0812.16.2024 z 11.03.2025 r., DKS5.0812.2.2025 z 19.05.2025 r., DKS5.0812.4.2025 z 14.08.2025 r.

[78] 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 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 zobligowano naczelników skontrolowanych urzędów skarbowych do podjęcia działań w celu ich wyeliminowania.

(akta kontroli tom II str. 38-44, 47-48, 58-60)

Realizacja zaleceń pokontrolnych była monitorowana. Naczelnicy skontrolowanych urzędów skarbowych zostali zobowiązani do przekazania Ministrowi Finansów informacji o sposobie wykonania zaleceń, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia (w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego) oraz informacji o sposobie wykonania zaleceń i rezultatach ich wdrożenia (w terminie dziewięciu miesięcy od daty udzielenia pierwszej odpowiedzi). 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.

(akta kontroli tom II str. 40-48, 58-61)

W odniesieniu do kwestii doboru tematów/obszarów oraz podmiotów do planów kontroli Zastępca Dyrektora DKS poinformowała, że pochodziły one od departamentów i biur MF, do których Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej zwracał się przed opracowaniem planu kontroli na dany rok. Wskazane przez komórki merytoryczne MF propozycje do planu kontroli zawierały: obszar lub temat kontroli, jednostki, w których powinny zostać przeprowadzone kontrole (fakultatywnie do ustalenia na etapie opracowania programu kontroli), uzasadnienie wyboru obszaru/tematu kontroli wraz ze wskazaniem ewentualnych nieprawidłowości lub istotnych ryzyk, mających znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednostek KAS.

(akta kontroli tom II str. 38-61)

2.13. W okresie 2023-2025 (I półrocze) zagadnienia dotyczące realizacji zadań w obszarach związanych z zarządzaniem zaległościami podatkowymi były 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*[79] 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, 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[80]. 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.

(akta kontroli tom II str. 1-34)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Nadzór Ministra Finansów nad prawidłowością danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych, w szczególności 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,* był niewystarczający, gdyż nie zapobiegł wykazaniu w tych sprawozdaniach błędnych danych. W kwotach należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto, w powyższych sprawozdaniach według stanu na koniec 2022 r., 2023 r., 2024 r. ujęto przedawnione w 2021 r. zaległości na łączną kwotę 4,5 mln zł, a według stanu na 30 czerwca 2025 r. wykazano zaległości podatkowe wyższe o 6,3 mln zł, wynikające z przedawnionych

[79] *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.).

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

w 2021 r. zaległości podatkowych w kwocie 4,5 mln zł oraz umorzonej 30 czerwca 2025 r. zaległości podatkowej w kwocie 1,8 mln zł[81].

Stosownie do przepisów § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[82] jednostki otrzymujące sprawozdania są obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym, są również uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków nie odniósł się bezpośrednio do powyższych ustaleń, wskazał natomiast, że od 4 grudnia 2024 r. w systemie POLTAX2BPLUS została zaimplementowana funkcjonalność „Kart przedawnień", która zautomatyzowała proces obsługi należności przedawnionych. W ramach tej funkcjonalności realizowane jest tworzenie kart przedawnień – w pierwszym dniu biegu terminu przedawnienia system automatycznie tworzy dla każdej należności kartę przedawnienia powiązaną z dokumentem wymiarowym, z którego wynika zaległość. Dyrektor DPP poinformował ponadto, że pismem z 13 marca 2024 r. oraz z 6 czerwca 2025 r. do izb administracji skarbowej zostały przekazane zestawienia zaległości podatkowych do analizy i weryfikacji, celem dokonania zapisów zamykających.

(akta kontroli tom II str. 384, 389-398)

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje zasadności podjęcia działań, które wskazał Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, zauważa jednak, że nie zapobiegły one wykazywaniu błędnych danych w łącznych sprawozdaniach Rb-27 za lata 2022-2024 oraz za I półrocze 2025 r., przez co należy uznać je za niewystarczające. Ponadto NIK zwraca uwagę, że niezapewnienie wiarygodności sprawozdań może świadczyć o niewłaściwym sprawowaniu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych[83].

Ocena cząstkowa

Stan zaległości podatkowych był w Ministerstwie Finansów monitorowany, prowadzone były analizy efektywności egzekucji oraz przyczyn przedawnienia zobowiązań podatkowych. W przypadku zmian przepisów prawa oraz zgłaszanych przez podległe jednostki wątpliwości bądź problemów w ich stosowaniu kierowano stosowne wyjaśnienia i zalecenia. Obszar egzekucji był przedmiotem kontroli prowadzonych w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zagadnienia dotyczące realizacji zadań w obszarach związanych z zarządzaniem zaległościami były także objęte audytem wewnętrznym.

W badanym okresie odnotowano poprawę wskaźników odnoszących się do efektywności egzekucji. Osiągnięte zostały także wyznaczone w kierunkach działania i rozwoju KAS wartości mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych w zakresie egzekucji. 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

---

[81] Wynikało to z opóźnionego odpisania ww. zaległości z ksiąg rachunkowych Urzędu Skarbowego w Sosnowcu – Wystąpienie pokontrolne znak LKA.410.22.2.2025 do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Sosnowcu po kontroli P/25/012 *Zarządzanie zaległościami podatkowymi przez Krajową Administrację Skarbową.*

[82] Dz. U. z 2025 r. poz. 133.

[83] Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483).

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 2024 r., w porównaniu do roku poprzedniego, zmniejszyła się kwota zaległości podatkowych, jednak nadal wysoka pozostawała kwota zaległości umorzonych z powodu bezskuteczności egzekucji, w związku z brakiem majątku dłużnika, wzrosły także kwoty zaległości odpisanych z powodu przedawnienia oraz niska była efektywność egzekucji zaległości mających pięć lat i więcej.

Niewystarczający był nadzór Ministerstwa Finansów nad prawidłowością danych dotyczących należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto w łącznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 budżetu państwa – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. W ww. sprawozdaniach kwoty należności oraz zaległości zostały zawyżone – ujęto w nich przedawnione zaległości: w kwocie 4,5 mln zł w sprawozdaniach według stanu na koniec 2022 r., 2023 r. i 2024 r. oraz w kwocie 6,3 mln zł w sprawozdaniu według stanu na 30 czerwca 2025 r.

IV. Wnioski

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

Wzmocnienie nadzoru oraz kontroli zarządczej stosownie do przepisów art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, nad prawidłowością danych w łącznych sprawozdaniach Rb-27, w szczególności poprzez wypracowanie rozwiązań mających na celu wyeliminowanie opóźnień w odpisywaniu przedawnionych zaległości podatkowych tak, aby sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych przedstawiały rzeczywisty stan należności i zaległości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, 15 grudnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/