



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Mazowiecka Delegatura w Warszawie

DMW.410.1.7.2026

**Pani
Joanna Soczewka
Naczelnik
Urząd Skarbowy Warszawa-Bemowo
ul. Białobrzaska 53a
02-325 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 roku –
egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa przez
Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Skarbowy Warszawa-Bemowo, ul. Białobrzaska 53a, 02-325 Warszawa¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Joanna Soczewka, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo², od 13 lutego 2024 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Mazowiecka Delegatura w Warszawie.

Kontroler

Małgorzata Keller-Boroszko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DMW/22/2026 z dnia 12 stycznia 2026 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dalej także: Urząd lub US.

² Dalej także: Naczelnik US lub Naczelnik Urzędu.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań podejmowanych przez naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo działań w celu egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Badanie dochodzenia zobowiązań podatkowych od ośmiu dłużników na łączną kwotę 272 044,7 tys. zł (28,1% średniego stanu zaległości podatkowych na koniec 2024 r. i 2025 r.⁵) oraz 15 postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. z powodu bezskuteczności egzekucji zobowiązań (art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶) na łączną kwotę 3 222,4 tys. zł, wykazało że egzekwowanie zaległości było prowadzone prawidłowo, zgodnie z przyjętymi procedurami i wytycznymi dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

Naczelnik US, jako wierzyciel i organ egzekucyjny, działał zgodnie z przepisami regulującymi dochodzenie zobowiązań podatkowych. Stan majątkowy zobowiązanych oraz źródła ich dochodów ustalano rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami. W sprawach, w których umorzono postępowanie egzekucyjne ze względu na jego bezskuteczność, podejmowano działania mające na celu ustalenie przesłanek do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika na osoby trzecie. Umorzenie postępowania egzekucyjnego z powodu jego bezskuteczności było w każdym przypadku uzasadnione brakiem majątku i źródeł dochodu zobowiązanego. Przeprowadzano rzetelne analizy posiadanych danych oraz pozyskiwano dane z dostępnych baz danych w celu ustalenia stanu majątkowego zobowiązanych oraz źródeł ich dochodów.

W 2025 r. uległa poprawie, w porównaniu do 2024 r., skuteczność egzekwowania należności podatkowych⁷ w stosunku do własnych tytułów wykonawczych, która wyniosła 28,7% i była wyższa w porównaniu do 2024 r. o 6,8 punktu procentowego (21,9%).

⁴ 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.

⁵ Średni stan zaległości podatkowych na koniec 2024 r. i 2025 r. wyniósł 966 734,5 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 268; dalej: upea.

⁷ Mierzona kwotą zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi.

Z tytułu przedawnienia odpisano w 2025 r. łącznie kwotę 64 235,5 tys. zł, co stanowiło 111%⁸ odpisanych zaległości w roku 2024.

Realizując zalecenia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁹ z 23 kwietnia 2024 r.¹⁰ w 2025 r. uznano za przedawnione należności w kwocie 13 184,9 tys. zł (w 2024 r. 7 087,1 tys. zł).

W związku z niewykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących zasad przedawniania się hipoteki i zastawu skarbowego, Naczelnik Urzędu realizował wytyczne Szefa KAS wynikające z ww. pisma z dnia 23 kwietnia 2024 r. nr DPP6.851.12.2024.CNMM odnoszącego się do art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹. Naczelnik Urzędu dokonując odpisu przedawnionych należności, zgodnie z tymi wytycznymi, działał w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne wskazywały na wtórną niekonstytucyjność art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, a działania organów władzy wykonawczej i ustawodawczej w celu wprowadzenia właściwych rozwiązań prawnych zalecanych przez organy władzy sądowniczej, nie były dotychczas skuteczne.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

1. Na koniec 2025 r. kwota należności podatkowych pozostałych do zapłaty wyniosła ogółem 1 263 400,7 tys. zł, w tym zaległości netto 1 057 241,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 130% i 121% kwot na koniec 2024 r.¹².

Z tytułu przedawnienia odpisano w 2025 r. łącznie kwotę 64 235,5 tys. zł, tj. o 10% mniej niż w 2024 r.¹³

Największy udział (46,2%) w zaległościach netto stanowiły zaległości wynikające z decyzji naczelników urzędów skarbowych w kwocie 488 973,9 tys. zł i decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych (25,8%) w kwocie 272 462,9 tys. zł. W stosunku do 2024 r. w obydwu ww. kategoriach nastąpił wzrost zaległości netto odpowiednio o 64,4%¹⁴ i 98,4%¹⁵.

Zaległości netto wynikające z deklaracji podatkowych w kwocie 181 537,3 tys. zł stanowiły 17,2% zaległości netto ogółem i spadły o 9,1% w stosunku do stanu na koniec 2024 r.¹⁶

10,8% zaległości netto, tj. kwota 114 266,8 tys. zł, która zmalała w stosunku do roku poprzedniego

⁸ W 2024 r. w związku z przedawnieniem odpisano zaległości w kwocie 71 357,9 tys. zł.

⁹ Dalej: Szef KAS.

¹⁰ Pismo znak DPP6.851.12.2024.CNNM.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm. Dalej także: Ordynacja podatkowa.

¹² Na koniec 2024 r. kwota należności podatkowych pozostałych do zapłaty wyniosła ogółem 973 799,3 tys. zł, w tym zaległości netto 876 227,3 tys. zł.

¹³ W 2024 r. odpisano z tytułu przedawnienia 71 357,9 tys. zł.

¹⁴ Na koniec 2024 r. zaległości netto wynikające z decyzji naczelników urzędów skarbowych wynosiły 297 408,7 tys. zł.

¹⁵ Na koniec 2024 r. zaległości netto wynikające z decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych wyniosły 137 314,0 tys. zł.

¹⁶ Na koniec 2024 r. zaległości netto wynikające z deklaracji podatkowych wyniosły 199 645,7 tys. zł.

o 52,7%¹⁷ wynikało z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wydanych do 1 marca 2017 r.¹⁸ (przed powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹).

(akta kontroli tom I str. 17-21, 370-380A)

Naczelnik US wyjaśniła m.in., że na zmiany stanu zaległości w stosunku do 2024 r. wpływ miał głównie wzrost zaległości w podatku od towarów i usług²⁰, stanowiący 98% ogółu zaległości. W szczególności wzrost ten wynikał z decyzji wydanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych. W wielu przypadkach decyzje te dotyczyły podatników nieposiadających majątku, co uniemożliwiało skuteczne dochodzenie należności. Wszczywanie postępowań egzekucyjnych wobec podatników obciążonych wysokimi kwotami zaległości wiązało się z ponoszeniem znacznych kosztów egzekucyjnych, które nawet w przypadku uzyskania częściowych wpłat, nie prowadziły do uregulowania zaległości objętych tymi decyzjami. Przyczyną spadku zaległości wynikających z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej²¹ o blisko 53% było niewydawanie nowych decyzji przez ten organ (po powstaniu KAS rolę UKS przejęły urzędy celno-skarbowe), co w wyniku ich egzekwowania oraz odpisywania w związku z przedawnieniem, doprowadziło do zmniejszenia stanu zaległości. Spadek zaległości przypisanych na podstawie deklaracji podatkowych w 2025 r. o ponad 9% w stosunku do 2024 r. wynikał natomiast głównie z podejmowanych działań mających na celu poprawę windykacji. Naczelnik US wyjaśniła ponadto, że w 2025 r. zostały odpisane zaległości podatkowe, stanowiące dochody budżetu państwa, z tytułu przedawnienia na kwotę 44 755,4 tys. zł, co stanowiło 24% przyrostu zaległości ogółem w 2025 r. oraz 4% zaległości ogółem na koniec 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 13-14)

W kwietniu 2024 r. Dyrektor Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów przekazał naczelnikom urzędów skarbowych stanowisko Ministerstwa Finansów²², w przedmiocie stosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej do zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

Skutkiem zaleceń/wytucznych w nim zawartych miała być m.in. analiza wymagalności zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, a w przypadku stwierdzenia przedawnienia, ich odpisanie i realizacja czynności umożliwiających wykreślenie ustanowionych zabezpieczeń. Wskazywano, że konsekwencją uznania zaległości za przedawnione, musi być zakończenie postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli tom I str. 171-172)

Naczelnik US poinformowała, że w latach 2024-2025 odpisano w związku z ww. pismem zaległości zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym odpowiednio w kwotach 7 087, 1 tys. zł i 13 184,9 tys. zł.

Naczelnik US wyjaśniła, że zaległości przedawnione zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, odpisane w związku z ww. pismem Dyrektora Departamentu Poboru Podatków,

¹⁷ Na koniec 2024 r. zaległości netto wynikające z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowych wyniosły 241 858,9 tys. zł.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.).

¹⁹ Dalej: KAS.

²⁰ Dalej także: VAT.

²¹ Dalej także: UKS.

²² Za pośrednictwem Dyrektora IAS w Warszawie.

zostały przeanalizowane z uwzględnieniem przerw i zawiesznień biegu terminu przedawnienia. Wykonano zestawienia zaległości z użyciem raportów dostępnych w systemie Poltax2BPlus, które zostały zabezpieczone wpisem hipoteki lub zastawem skarbowym. Ponownej analizie podlegały zaległości, których termin przedawnienia upłynął. Wierzyciel zgromadził informacje z innych komórek Urzędu, które miały wpływ na termin przedawnienia zaległości oraz dokonał na tej podstawie ponownej analizy prawidłowości ustalonego terminu przedawnienia zaległości podatkowych. Zaległości przedawnione, zabezpieczone wpisem hipoteki przymusowej lub zastawem skarbowym, których termin przedawnienia upływał w 2024 r. i 2025 r. były odpisywane po przedawnieniu. Na koniec lat 2024 i 2025 nie stwierdzono zaległości, wobec których nie przeprowadzono wstępnej analizy terminu przedawnienia.

W sprawie przyczyn zastosowania się do ww. pisma Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministra Finansów z 23 kwietnia 2024 r., pomimo obowiązywania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, Naczelnik US wyjaśniła m.in., że realizowano wytyczne ministra właściwego ds. finansów publicznych.

(akta kontroli tom I str. 375-380A)

Wyrokiem z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. W końcowej części uzasadnienia tego wyroku zaznaczył, że obecnym odpowiednikiem art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej jest art. 70 § 8 tej ustawy, który nadal budzi podobne wątpliwości i wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny ww. wyroku, w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko o niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Zdaniem NSA (orzeczenie z 15 lutego 2018 r., I FSK 1523/17) należy przyjąć, że zobowiązania podatkowe, nawet te zabezpieczone hipoteką, ulegają przedawnieniu na ogólnych zasadach z uwagi na „wtórną niekonstytucyjność” art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

NIK zwraca jednak uwagę, że w postanowieniu z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 40/12, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej nie był przedmiotem oceny w sentencji wyroku TK z dnia 8 października 2013 r., a moc powszechnie obowiązującą ustrojodawca wiąże tylko z orzeczeniami Trybunału w wąskim rozumieniu, a więc z rozstrzygnięciami, które podejmuje Trybunał w sentencji swoich orzeczeń. Także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 listopada 2015 r., sygn. akt II CSK 517/14 zauważył, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował utratę mocy obowiązującej jedynie przepisu określonego w sentencji wyroku, moc wiążącą bowiem ma tylko sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie.

Odnosząc się do realizacji wytycznych wskazanych przez organ nadzoru w piśmie z dnia 23 kwietnia 2024 r., nr DPP6.851.12.2024.CNMM, należy wskazać, że naczelnicy urzędów skarbowych jako organy administracji publicznej, działają na podstawie przepisów i w granicach prawa. Jako organ, którego zadaniem jest, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, m.in. ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów, wykonywanie zadań wierzyciela należności pieniężnych oraz wykonywanie egzekucji administracyjnej – naczelnik urzędu skarbowego zobowiązany jest w pierwszej kolejności do dokonania samodzielnej wykładni

przepisów prawa. W skomplikowanym stanie prawnym dotyczącym interpretacji art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej należało niewątpliwie liczyć się ze skutkami prawnymi i finansowymi nieuwzględnienia linii orzeczniczej sądów administracyjnych będącej następstwem stwierdzenia przez NSA wtórnej niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Jednocześnie organy podatkowe przy dokonywaniu wykładni tego przepisu powinny mieć na względzie skutki nieuchwalenia przepisu uwzględniającego zalecenie Trybunału Konstytucyjnego wynikające z wyroku z dnia 8 października 2013 r. Do kompetencji organów administracji, w tym Szefa KAS i podległych mu organów, nie należy badanie zgodności przepisów z Konstytucją RP, czy też przesądzanie o ich konstytucyjności, bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny może orzekać o takiej zgodności. Związanie organu publicznego przepisem prawa trwa do momentu, w którym Trybunał Konstytucyjny uzna go za przepis niekonstytucyjny, a tym samym trwale wyeliminuje z systemu prawa, a skutkiem będzie niemożność zastosowania danego przepisu jako podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia.

2. Zadania w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych w Urzędzie realizował pion poboru i egzekucji, podlegający organizacyjnie Pierwszemu Zastępcy Naczelnika²³. Prowadzenie spraw m.in. w zakresie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego²⁴ oraz wystawianie i przekazywanie do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych, a także poszukiwanie majątku zobowiązanych oraz koordynowanie oceny i analizy ryzyka dotyczących braku wykonania zobowiązań podatkowych w wyniku przedawnienia, należało do zadań Pierwszego i Drugiego Działu Spraw Wierzycielskich²⁵. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych, w tym badanie prawidłowości otrzymanych tytułów wykonawczych, poszukiwanie majątku zobowiązanych w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających, należało do Działów Egzekucji Administracyjnej²⁶. Sposób postępowania z zaległościami w Urzędzie uregulowano m.in. w Podręczniku – Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich, przesłanym do urzędów skarbowych przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do służbowego wykorzystania²⁷, w Instrukcji w sprawie zasad analizy zaległości przedawnionych i ich odpisu²⁸, w Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej i Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej z nieruchomości²⁹.

(akta kontroli tom I str. 388-395, 398-424, tom II str. 1-164)

A. Badaniem szczegółowym objęto dochodzenie zobowiązań podatkowych od ośmiu dłużników na łączną kwotę 272 044,7 tys. zł (z czego 271 390,1 tys. zł, tj. 99,8 %, dotyczyło zaległości największych dłużników), w tym 99,1%³⁰ stanowiły zaległości w podatku od towarów i usług.

²³ Zarządzenie nr 66/2025 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu Warszawa-Bemowo regulaminu organizacyjnego.

²⁴ W tym działań informacyjnych i dyscyplinujących, wystawianie i doręczanie upomnień.

²⁵ Dalej także: SEW-1 i SEW-2.

²⁶ Dalej także: SEE-1 i SEE-2

²⁷ Pismo Zastępcy Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z 13 grudnia 2023 r. znak UNP: 1401-23-340851, w sprawie przekazania do wykorzystania Podręcznika - Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich. Dalej także: Dobre praktyki w komórkach wierzycielskich.

²⁸ Komunikat nr 10/2025 Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo z dnia 1 grudnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie zasad analizy zaległości przedawnionych i ich odpisu”.

²⁹ Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przekazał do wiadomości i stosowania Standardy w obszarze egzekucji administracyjnej przy piśmie z 8 września 2022 r. znak 1401-IEE3.711.5.14.2022.1.JO, UNP:1401-22-226871, zaś Standardy w obszarze egzekucji administracyjnej z nieruchomości przy piśmie z 31 stycznia 2023 r. r. znak 1401-IEE3.711.5.14.2022.1.JO, UNP:1401-23-030154.

³⁰ 269 731,3 tys. zł.

Kwota objęta badaniem stanowiła 28,1% średniego stanu zaległości podatkowych na koniec 2024 r. i 2025 r.³¹

(akta kontroli tom I str. 327-328, 346-367, 381-387)

Badanie wykazało m.in., że w przypadku wszystkich zaległości dotyczących badanych zobowiązanych zostały wystawione tytuły wykonawcze (łącznie 87 sztuk, w tym 8 tytułów wystawiono w 2025 r.), a w ich treści wskazano podstawę prawną braku obowiązku doręczenia upomnienia, bądź datę doręczenia upomnienia, odpowiednio w 37 i 50 przypadkach. W toku kontroli dokonano w systemie korekty rejestracji decyzji podatkowej, odnoszącej się m.in. do zaległości ze zwrotu nadpłaty wynikającej z deklaracji podatkowej PIT-36 za 2015 r. Potwierdziło to brak konieczności wystawienia upomnienia przed wystawieniem tytułu wykonawczego. Wszystkie badane tytuły wykonawcze zawierały elementy wymienione w art. 27 upea. Zostały sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej³² oraz były zgodne ze wzorami obowiązującymi na dzień ich wystawienia. Kwoty wykazane w ww. tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej (centralnych kart kontowych podatników) w datach wystawienia tytułów wykonawczych. Wobec sześciu, z ośmiu objętych badaniem, dłużników umorzono postępowanie egzekucyjne w związku z bezskutecznością egzekucji, na podstawie art. 59 § 2 upea (postanowienia wydawano w latach: 2014, 2019, 2020, 2021, 2025, 2026), co było uzasadnione i zostało poprzedzone zebraniem materiału dowodowego o majątku i źródłach dochodów zobowiązanych. W żadnej ze spraw umorzonych przed 2025 r. nie wznowiono w 2025 r. postępowania egzekucyjnego. W prowadzonych na podstawie badanych tytułów wykonawczych postępowaniach egzekucyjnych, stan majątkowy dłużników oraz źródła ich dochodów ustalano z uwzględnieniem obowiązujących Standardów w obszarze egzekucji administracyjnej, poprzez monitorowanie danych w systemach: Egapoltax, WHTAX, e-Orus, K@WA, platforma analityczna, WRO-system (JPK), CEPIK, Księgi Wieczyste, CRCM, Podatnik 360, Ognivo³³. W stwierdzonych przypadkach ujawnienia informacji o dochodach oraz majątku nieruchomym, podejmowano niezwłocznie czynności egzekucyjne zmierzające do zaspokojenia wierzyciela. Przyczyną braku egzekucji z zajętych wierzytelności oraz z ustalonych przedmiotów nieruchomości dłużnika było m.in. rozwiązanie umowy cywilnoprawnej³⁴, wpis do hipoteki przymusowej w księdze wieczystej na rzecz innego wierzyciela³⁵, trwające postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika, do którego w związku ze zbiegiem egzekucji sądowej i administracyjnej przystąpiono zgodnie z art. 773 § 2¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁶.

Po umorzeniu postępowań egzekucyjnych pracownicy SEW-2, systematycznie, od sześciu do 12 miesięcy od umorzenia postępowania egzekucyjnego, poszukiwali majątku oraz źródeł dochodów zobowiązanych m.in. poprzez ww. bazy danych. We wszystkich sprawach po umorzeniu postępowania egzekucyjnego analizowano możliwość przeniesienia odpowiedzialności podatkowej za zaległości dłużnika na osoby trzecie na podstawie art. 107

³¹ Średni stan zaległości podatkowych na koniec 2024 r i 2025 r. wyniósł 966 734,5 tys. zł.

³² Dz. U. poz. 431.

³³ Obsługa zajęć wierzytelności z rachunku.

³⁴ DUS 1-7.

³⁵ DUS 1-8.

³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.; dalej także: kpc.

i art. 108 Ordynacji podatkowej. W dwóch przypadkach wydano decyzję o odpowiedzialności podatkowej za zaległości dłużnika przez osoby trzecie i wystawiono tytuły wykonawcze, które przesłano zgodnie z właściwością do innych organów egzekucyjnych. W pozostałych czterech przypadkach, po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, podejmowano działania mające na celu orzeczenie o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. W wyniku analizy odstąpiono od wszczęcia postępowania ustalającego odpowiedzialność za zobowiązania podatnika przez osoby trzecie, z uwagi m.in. na: brak możliwości ustalenia wystarczających danych identyfikacyjnych członków zarządu czy też zgonu jedynego członka zarządu.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w podejmowanych przez Naczelnika US działaniach mających na celu orzeczenie o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich.

W dwóch z ośmiu badanych spraw, zobowiązania podatkowe uległy przedawnieniu, w tym w jednym przypadku częściowo, w wyniku czego zaległości zostały odpisane. We wszystkich ośmiu badanych sprawach bieg terminu przedawnienia został zawieszony w związku z zawiadomieniem podatnika, zgodnie z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

Spośród ośmiu badanych spraw, w trzech przypadkach wyegzekwowano łącznie 40,1 tys. zł (w roku 2025 - 0 zł), co stanowiło 0,015% badanej kwoty zaległości, z czego 39, 4 tys. zł na podstawie decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności podatkowej na osobę trzecią.

(akta kontroli tom I str. 327-328, 346-374,381-387)

B. Badaniem szczegółowym objęto 15 postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. w związku z bezskutecznością egzekucji, obejmujących zobowiązania podatkowe 15 zobowiązanych na łączną kwotę 3 222,4 tys. zł, przy czym 1 654,1 tys. zł (51,3%) stanowiły zaległości w podatku od towarów i usług.

Stan majątkowy zobowiązanych oraz źródła ich dochodów ustalono z uwzględnieniem Standardów w obszarze egzekucji administracyjnej. We wszystkich badanych przypadkach majątku poszukiwano m.in. poprzez sprawdzenie elektronicznych baz danych, w szczególności: Ognivo, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, CEPiK, WRO-SYSTEM, e-ORUS.

W badanych sprawach bez opóźnień zastosowano środki egzekucyjne: w 13 przypadkach dokonano zajęć rachunków bankowych, w dwóch przypadkach dokonano zajęcia ruchomości³⁷, a w jednym - innej wierzytelności pieniężnej³⁸.

We wszystkich badanych przypadkach wykonywano czynności w terenie polegające m.in. na zweryfikowaniu istnienia siedziby (stwierdzenie istnienia tzw. „biur wirtualnych”). Umorzenie badanych postępowań egzekucyjnych, ze względu na bezskuteczność egzekucji, było we wszystkich badanych sprawach uzasadnione zgromadzonym materiałem dowodowym.

W dwóch z 15 badanych spraw postępowanie egzekucyjne zakończono zgodnie z rekomendacjami określonymi w Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej, tj. w ciągu

³⁷ W tych dwóch przypadkach dokonano również zajęcia rachunku bankowego.

³⁸ W tym przypadku dokonano również zajęcia rachunku bankowego.

sześciu miesięcy. W pozostałych 13 przypadkach postępowania prowadzono od 196 do 2470 dni. We wszystkich przypadkach prawidłowo zaewidencjonowano w systemie daty postanowień o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

Przyczynami postępowań prowadzonych powyżej 180 dni było, m.in. ujawnienie w toku prowadzonej egzekucji nowych składników majątku oraz ustalanie poprawności danych dotyczących majątku wykazanych w bazach danych. Ww. okoliczności, powodujące wydłużenie czasu trwania postępowań egzekucyjnych, mieściły się w przewidzianych w Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej przypadkach, w których postępowanie może trwać dłużej niż sześć miesięcy. W badanych sprawach przerwy między czynnościami egzekucyjnymi wynoszące więcej niż 60 dni były uzasadnione.

Spośród 15 badanych postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. w związku z bezskutecznością egzekucji, przed umorzeniem postępowania egzekucyjnego, w dwóch przypadkach wyegzekwowano łącznie 92,2 tys. zł, co stanowiło 2,9% badanej kwoty zaległości, przy czym w roku 2025 r. nie wyegzekwowano żadnych środków.

(akta kontroli tom I str. 165-166, 318-345)

3. Zasady dochodzenia zaległości przez naczelnika urzędu skarbowego, w okresie poprzedzającym wszczęcie postępowania egzekucyjnego, jak również po jego zakończeniu³⁹, uregulowano m.in. w Dobrych praktykach w komórkach wierzycielskich. Podkreślono w nich m.in. konieczność doboru środków prowadzących do wypełnienia obowiązków podatkowych lub przerwania procesu generowania zaległości podatkowych. Zalecano m.in. prowadzenie, w pierwszej kolejności, miękkiej egzekucji, a także przedstawiono sposób postępowania wobec zaległości podatkowych. Określono również sposób postępowania w stosunku do zaległości, co do których organ egzekucyjny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego ze względu na bezskuteczność egzekucji. Zasady postępowania z zaległościami, których upłynął termin przedawnienia, określono dodatkowo w Instrukcji w sprawie zasad analizy zaległości przedawnionych i ich odpisu⁴⁰.

(akta kontroli tom I str. 161-170, 315-317, tom II str. 1-164)

Naczelnik US poinformowała m.in., że monitorowanie egzekwowania zaległości podatkowych w US, będące procesem złożonym i ciągłym, odbywało się we współpracy komórek organizacyjnych Urzędu, w tym przede wszystkim SEW-1 i SEW-2 oraz SEE-1 i SEE-2. Wykorzystywane przy tym były m.in. systemy informatyczne i bazy danych udostępniane resortowo, jak i zasoby zewnętrzne. Właściwy Zastępca Naczelnika w ramach nadzoru monitorował realizację zadań poprzez systematyczne spotkania i narady z kierownikami ww. działów. Na bieżąco omawiane były obszary wymagające poprawy oraz efekty podejmowanych działań, m.in. z wykorzystaniem raportów dostępnych w aplikacji e-Orus, Egapoltax, POLTAX2B+ oraz danych z Hurtowni WHTAX, pobranych w każdym miesiącu. Komórki odpowiedzialne za ww. działania współpracowały ze sobą. Były zobowiązane do stałego nadzoru nad stanem spraw i terminowością realizacji zadań, poprawnością danych, a także do pozyskiwania informacji

³⁹ W tym m.in. w związku z wydaniem przez organ egzekucyjny postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego ze względu na bezskuteczność egzekucji.

⁴⁰ Komunikat nr 10/2025 Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo z dnia 1 grudnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie zasad analizy zaległości przedawnionych i ich odpisu”.

niezbędnych do prawidłowego działania i egzekwowania należności. Pierwszy Dział Spraw Wierzycielskich weryfikował poprawność zapisów księgowych na centralnych Kartach kontowych w celu ustalenia zasadności objęcia zaległości czynnościami windykacyjnymi. Weryfikacją objęte były w szczególności należności z deklaracji, decyzji oraz poprawność powiązanych z nimi wpłat. Podejmowane czynności obejmowały także wyjaśnienie przyczyn braku zapłaty. W tym celu podejmowane były m.in. próby kontaktu telefonicznego, mailowego lub osobistego, następnie wymieniano informacje z innymi organami podatkowymi i egzekucyjnymi, współdziałano z komornikami sądowymi. SEW-1 sporządzał dwa razy dziennie raporty: „Wykaz podmiotów do miękkiej egzekucji”⁴¹ i „Przypisy i odpisy zaksięgowane”⁴², których analiza umożliwiała m.in. niezwłoczną identyfikację podmiotów wymagających podjęcia działań windykacyjnych oraz bieżące dostosowywanie stosowanych instrumentów. Dodatkowo sporządzany przez SEW-1 dwa razy dziennie raport pn. „Wykaz zaległości z doręczonym upomnieniem nieobjętych tytułem wykonawczym”⁴³ pozwalał na szybszą identyfikację podatników, którzy pomimo doręczenia upomnienia nie zrealizowali obowiązków podatkowych, i którym w związku z tym wystawiano tytuły wykonawcze. W celu weryfikacji zaległości generowany był także raport „Przypisy i odpisy zaksięgowane”⁴⁴, tj. zaległości, wobec których występowały nadpłaty bądź zwroty na rzecz podatników. W sytuacjach, gdy po przeprowadzonej weryfikacji kwota zaległości przewyższała kwotę nadpłat, wystawiany był tytuł wykonawczy.

W US dokonywana była również comiesięczna analiza osiągniętych wyników w zakresie niżej wymienionych mierników:

- BCE (Wskaźnik zaległości wymagalnych – nie podjęto czynności),
 - SDW (Wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych) oraz
 - ZOT (Wskaźnik zaległości wymagalnych, na które wystawiono tytuły wykonawcze),
- co pozwalało na ocenę efektywności podejmowanych działań, identyfikację obszarów wymagających usprawnień oraz podjęcia działań korygujących. W grudniu 2025 r. wartość wskaźnika BCE w US oscylowała wokół pierwszego miejsca spośród urzędów skarbowych województwa mazowieckiego. Jednocześnie wskaźnik ZOT w grudniu 2025 r. osiągnął jedną z najwyższych wartości spośród wszystkich urzędów skarbowych województwa mazowieckiego, co potwierdzało terminowe wystawianie tytułów wykonawczych wobec zaległości wymagalnych.

Wzrost wartości wskaźnika SDW spowodowany był zwiększeniem działań podejmowanych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Bemowo w zakresie tzw. „miękkiej egzekucji”.

Dodatkowo, celem zmniejszenia zaległości i skłonienia podatników do płacenia należnych podatków, sporządzany był dwa razy w tygodniu „Raport”⁴⁵ dla zaległości podlegających zawiadomieniu w RNP⁴⁶. Po analizie kart kontowych, wystawiane były zawiadomienia o zagrożeniu ujawnieniem w Rejestrze Należności Publicznoprawnych. W 2025 r. wystawiono 6 541 szt. ww. zawiadomień na łączną kwotę 661 047, 2 tys. zł, z czego na kwotę 446 098,3 tys. zł dokonano wpisu do rejestru.

⁴¹ Dostępny w systemie Poltax2B Plus - WB.R.4.47.

⁴² Dostępny w systemie Poltax2B Plus - WB.R.4.15A.1.

⁴³ Dostępny w systemie Poltax2B Plus - WB.R.4.51.

⁴⁴ Dostępny w systemie Poltax2B Plus - WB.R.4.15A.1.

⁴⁵ Dostępny w systemie Poltax2B Plus - WB.R.87.

⁴⁶ Rejestr Należności Publicznoprawnych.

Naczelnik US poinformowała, że w celu egzekwowania zaległych należności podatkowych w Urzędzie prowadzone były postępowania o zabezpieczeniu na majątku podatnika wraz z wydawaniem zarządzeń o tym zabezpieczeniu. W wyniku powyższego, według stanu na 2 lutego 2026 r., na rachunku depozytowym US zdeponowana była kwota 14 933,1 tys. zł należności głównej. Ponadto według stanu na koniec 2025 r. dokonano zabezpieczenia na hipotecę i zastawie skarbowym w łącznej kwocie 19 628,7 tys. zł.

Czynności pracowników egzekucji US skupiały się na analizie skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych oraz liczbie i stanie spraw pozostających w obsłudze organu egzekucyjnego. Działania polegające na monitorowaniu egzekwowania zaległości podatkowych były podejmowane z uwzględnieniem regulacji opracowanych jako Standardy w obszarze egzekucji administracyjnej. Standardy te określały procesy i ich cel w poszczególnych obszarach egzekucji administracyjnej, działania pożądane, termin na realizację procesu oraz działania niepożądane w jednostce. W celu ich realizacji wykorzystywano m.in. systemy informatyczne i aplikacje: WHTAX, Egapoltax, e-Orus, K@WA, Ognivo.

W celu efektywnej realizacji założeń ww. mierników, a tym samym monitorowania egzekwowania zaległości podatkowych, SEE-1 i SEE-2 weryfikowały m.in. takie obszary jak:

- największe zaległości⁴⁷ – co pozwalało na podejmowanie zintensyfikowanych działań dotyczących konkretnej grupy podmiotów w celu zmniejszenia zaległości poprzez zapłatę, a w przypadku braku majątku – umorzenia i podjęcia dalszych działań w celu przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;
- właściwość organu egzekucyjnego⁴⁸ – co pozwalało na ustalenie zmiany miejsca zamieszkania/siedziby zobowiązanego i przekazanie spraw zgodnie z właściwością;
- brak wszczęcia⁴⁹ – co pozwalało m.in. na identyfikowanie przypadków, w których należało podjąć działania w zakresie zastosowania środka egzekucyjnego;
- monitorowanie spraw, w których od ostatniej czynności upłynęło 90 dni⁵⁰ – co pozwalało na identyfikację tytułów wykonawczych, co do których nie podjęto czynności powyżej 90 dni i podjęcia dalszych działań;
- efektywność dokonanych zajęć w oparciu o dane w JPK⁵¹, umożliwiające ocenę efektywności zajęć skierowanych do kontrahentów zobowiązanego;
- nowy majątek⁵² wykorzystywany m.in. w celu zastosowania środków egzekucyjnych, w sprawach, gdzie ujawniony został nowy majątek, w szczególności nowe źródła przychodów;
- czynne postępowania zabezpieczające⁵³ – co pozwalało na sprawny monitoring spraw, w tym w celu przekształcenia postępowania zabezpieczającego w postępowanie

⁴⁷ Dane pozyskiwane były raz na kwartał z aplikacji e-Orus w postaci raportu wykazującego podmioty posiadające największe zaległości objęte tytułami wykonawczymi.

⁴⁸ Dane pozyskiwane były raz w miesiącu z aplikacji e-Orus w postaci raportu: wykaz zobowiązanych mających nowy adres.

⁴⁹ Dane pozyskiwane były raz w miesiącu z aplikacji e-ORUS.

⁵⁰ Dane pozyskiwane były raz na kwartał z aplikacji e-ORUS, w postaci raportu: wykaz tytułów wykonawczych bez czynności lub od x dni lub środka. Termin zgodny z przyjętym sposobem postępowania w obowiązujących Standardach w obszarze egzekucji administracyjnej.

⁵¹ Dane pozyskiwane były raz w miesiącu z systemu Egapoltax, raport: WRO.

⁵² Dane pozyskiwane były z aplikacji K@WA, w postaci raportu: „nowy majątek podmiotów”, zawierał on m.in. dane w zakresie rachunków bankowych, płatników, ZUS.

⁵³ Dane pozyskiwane były dwa razy w roku z systemu Egapoltax.

egzekucyjne bądź zakończenia go w inny sposób.

SEE-1 i SEE-2 na bieżąco podejmowały działania w celu poszukiwania majątku zobowiązanych lub źródeł dochodów i uzyskania jak najwyższych wpływów, m.in. poprzez kierowanie wniosków o pozyskanie informacji na temat dłużników do ZUS, Ognivo, Cepik, KW i innych.

Analizowane były również sprawy, w których dokonano zajęć nieruchomości i ruchomości.

Działania te przyczyniły się do zwiększenia w 2025 r., w porównaniu do lat ubiegłych, liczby wykonanych czynności, m.in. zajęć innych wierzytelności i uzyskanie większej kwoty z tego tytułu. W 2025 r., w porównaniu do lat ubiegłych, m.in. znacznie wzrosła liczba zajęć innych wierzytelności, ruchomości i nieruchomości. W 2025 r. dokonano 1 476 zajęć wierzytelności na podstawie plików JPK, w tym 425 zajęć skutecznych, zaś w 2024 r. dokonano 684 zajęcia, w tym skuteczne – 190.

W 2025 r., w wyniku dokonania zajęcia nieruchomości i wyznaczenia licytacji, jeden podmiot dokonał spłaty zadłużenia przekazując kwotę pow. 900,0 tys. zł, zaś inny dokonał pełnej spłaty pow. 400,0 tys. zł, po zajęciu nieruchomości. Według stanu na 2 lutego 2026 r. prowadzono egzekucję z nieruchomości wobec 20 zobowiązanych, przy czym w 11 przypadkach wszczęcie egzekucji nastąpiło w 2025 roku.

Naczelnik US podkreśliła, że zgodnie z art. 55a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji każdorazowo, jeżeli prowadzono egzekucję wobec podmiotu wpisanego w Krajowym Rejestrze Sądowym⁵⁴ a zaległości nie zostały uregulowane w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, składano wnioski o dokonanie wpisu do KRS o wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot.

Ponadto, jeżeli w trakcie podejmowanych czynności egzekucyjnych w terenie stwierdzano, że podmiot wpisany do KRS nie posiada siedziby pod wskazanym adresem i nie ustalono innego miejsca, pod którym podmiot prowadziłby działalność lub posiadał faktycznie siedzibę, przekazywano takie informacje do Działu Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej celem uchylenia NIP. SEW-2 prowadził ewidencję umorzonych postępowań egzekucyjnych w celu monitorowania zaległości podatkowych ze względu na ponowne podjęcie postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 61 upea. W tym celu cyklicznie weryfikowane były informacje o majątku dłużnika w systemach:

- Ewidencji Ksiąg Wieczystych;
- Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;
- Ognivo (rachunki bankowe);
- Platforma Analityczna (pliki JPK_VAT, rachunki bankowe);
- Krajowy Rejestr Sądowy;
- Centralny Rejestr Czynności Majątkowych;
- Systemy Urzędu Skarbowego.

W przypadku braku innych niż nieruchomości składników majątku wierzyciel podejmował decyzję o wszczęciu postępowania egzekucyjnego z nieruchomości lub zabezpieczenia wierzytelności wpisem hipoteki przymusowej. W 2025 roku podjęto 32 sprawy dotyczące analizy zasadności skierowania wniosków o wszczęcie egzekucji z nieruchomości. W dwóch przypadkach

⁵⁴ Dalej także: KRS.

uregulowanie zaległości podatkowych nastąpiło przed zrealizowaniem wniosku (421 467,5 zł). Jednocześnie wystąpiono do sądów z 14 wnioskami o wpis hipoteki przymusowej w łącznej kwocie 11 120,7 tys. zł. Po stwierdzeniu bezskutecznej egzekucji wobec spółek osobowych i kapitałowych podejmowano czynności zmierzające do przeniesienia odpowiedzialności z tytułu zaległości z podmiotu głównego na osoby trzecie, tj. członków zarządu, wspólników spółek. W celu ustalenia zasadności wszczęcia postępowania, ustalane były osoby lub podmioty gospodarcze upoważnione do reprezentowania spółek w momencie powstania zaległości podatkowych. Gromadząc materiał dowodowy kierowano wnioski o udzielenie informacji m.in. do KRS, ZUS, CEPIK, KW, a w przypadku członków zarządu niebędących obywatelami Polski, również do Urzędu ds. Cudzoziemców i Komendanta Głównego Straży Granicznej. W przypadkach, w których ustalenie osób odpowiedzialnych było możliwe, podejmowano działania mające doprowadzić do wydania decyzji orzekającej o odpowiedzialności osób trzecich. W celu przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie za zaległości podmiotów głównych w 2025 r. wszczęto 148 postępowań, w wyniku których (po wydaniu decyzji orzekających o odpowiedzialności osób trzecich) wyegzekwowano 311,0 tys. zł. Jednocześnie w dwóch postępowaniach zaległości podatkowe podmiotu głównego na łączną kwotę 25,6 tys. zł zostały uregulowane przez członków zarządu spółek przed wydaniem decyzji.

Szczególny nadzór był sprawowany w przypadku dłużników z największymi zaległościami. Dziesięciu największych dłużników posiadało na koniec 2025 r. łącznie zaległości (należność główna) w kwocie 595 444,2 tys. zł, co stanowiło 55% zaległości ogółem. W przypadku 9 dłużników zaległości dotyczyły lat 2011-2019. Wśród największych dłużników występowały zaległości przypisane w 2025 r. na podstawie decyzji UCS w łącznej kwocie 216 805,9 tys. zł, w tym jednemu dłużnikowi za lata 2023-2025.

(akta kontroli tom I str. 43-51)

W latach 2023-2024, w porównaniu rok do roku, poprawiała się sprawność organu podatkowego, w szybkości podejmowania działań windykacyjnych, natomiast w 2025 r. nastąpiło pogorszenie w stosunku do roku 2024. Wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych⁵⁵ wyniósł odpowiednio: 15 dni w 2025 r., 13 dni w 2024 r., 15 dni w 2023 r. i 20 dni w 2022 r.

Naczelnik US wyjaśniła, że czynnikiem wpływającym na poprawę sprawności organu podatkowego była m.in. automatyzacja weryfikacji deklaracji PIT-4R oraz w większym zakresie wykonywanie zadań oparte na analizie generowanych raportów, takich jak m.in. „Wykaz podmiotów do miękkiej egzekucji”, „Przypisy i odpisy zaksięgowane”. Jako przyczynę pogorszenia się szybkości działania US w 2025 r. w stosunku do 2024 r. Naczelnik US wskazała zwiększenie liczby działań związanych z tzw. „miękką egzekucją” polegających w pierwszej kolejności na kontakcie telefonicznym bądź przez e-mail z podatnikami i wyznaczanie krótkiego terminu na uregulowanie zobowiązań, jeszcze przed wystosowaniem upomnienia.

(akta kontroli tom I str. 56-58)

W 2025 r. Naczelnik US wyegzekwował 112 192,0 tys. zł zaległości podatkowych, w tym 99 027,0 tys. zł z własnych tytułów wykonawczych. Kwota wyegzekwowana z własnych tytułów

⁵⁵ Liczony dla zaległości wymagalnych jako średni upływ czasu (w dniach) od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego.

stanowiła 24,7% średniego stanu zaległości objętych własnymi tytułami wykonawczymi na koniec 2024 r.⁵⁶ i 2025 r.⁵⁷

W 2025 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia przez organ egzekucyjny wyniosła 48 tys. i była niższa niż w latach 2022-2024 o: 4 tys. w 2022 r.⁵⁸, 5 tys. w 2023 r.⁵⁹ i 4 tys. w 2024 r.⁶⁰

W 2025 r. nieznacznie, o 0,2 tys., wzrosła, w stosunku do lat 2022-2024, liczba tytułów wykonawczych do załatwienia, obejmujących podatki stanowiące dochody budżetu państwa, która wyniosła w latach 2022-2024 po 24 tys.

Na koniec 2025 r. kwota zaległości z tytułów wykonawczych do załatwienia, obejmujących podatki stanowiące dochody budżetu państwa, wyniosła 625 650,0 tys. zł i była wyższa od zaległości w 2022 r. o 185 489,0 tys. zł i o 12 556,0 tys. zł w 2024 r., natomiast była niższa o 44 459,0 tys. zł w porównaniu do 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 52-54, 375-380A)

Na koniec 2025 r. wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych⁶¹, obejmujących zaległości podatkowe, wyniósł 68,2% i był wyższy od wartości osiągniętych w latach 2022-2023 o 1,5 punktu procentowego i niższy o 2,6 punktu procentowego od wartości osiągniętej w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 52-54, 375-380A)

Naczelnik US wyjaśniła, że wpływ na wzrost zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2025 r., w porównaniu do lat ubiegłych, spowodowany był m.in. wydaniem decyzji po przeprowadzonych postępowaniach przez urzędy celno-skarbowe, a w szczególności dotyczące podatku od towarów i usług. Na spadek liczby tytułów wykonawczych miała m.in. wpływ zmiana warunków technicznych, która umożliwiała wystawianie tytułów wielopozycyjnych.

(akta kontroli tom I str. 375-377)

W 2025 r. relacja kwoty zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi załatwionymi, w stosunku do kwot zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, kształtowała się na podobnym poziomie w porównaniu do 2024 r. i wynosiła 79,6%. W stosunku do 2022 r. i 2023 r. obniżyła się odpowiednio o 4,1 punktu procentowego i 4,9 punktu procentowego.

W 2025 r. pogorszyła się, w porównaniu do osiągniętej w latach 2022 i 2024, relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości podatkowych objętej tytułami wykonawczymi, która wyniosła 17,9% i była niższa w stosunku do 2022 r. o 4,5 punktu procentowego, do 2024 r. o 0,6 punktu procentowego, a w porównaniu do 2023 r. ww. relacja uległa poprawie o 2,9 punktu procentowego.

⁵⁶ W 2024 r. kwota wyegzekwowana z własnych tytułów wykonawczych wyniosła 99 677,0 tys. zł. Kwota objęta własnymi tytułami wykonawczymi w 2024 r. wyniosła 455 800,0 tys. zł.

⁵⁷ W 2025 r. kwota wyegzekwowana z własnych tytułów wykonawczych wyniosła 99 027,0 tys. zł. Kwota objęta własnymi tytułami wykonawczymi w 2025 r. wyniosła 344 863,0 tys. zł. Średnia arytmetyczna zaległości objętych własnymi tytułami wykonawczymi na koniec 2024 i 2025 r. wyniosła tys. zł. 400 331,5 tys. zł.

⁵⁸ W 2022 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia przez organ egzekucyjny wynosiła 52 tys.

⁵⁹ W 2023 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia przez organ egzekucyjny wynosiła 53 tys.

⁶⁰ W 2024 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia przez organ egzekucyjny wynosiła 52 tys.

⁶¹ Liczony jako wskaźnik relacji liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w tym okresie.

(akta kontroli tom I str. 52-54, 375-380)

Naczelnik US wyjaśniła m.in., że pogorszenie się relacji kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi, wynikało z wystawionych pod koniec 2025 r. tytułów wykonawczych obejmujących milionowe zaległości podatkowe z decyzji pokontrolnych. Skierowanie tytułów wykonawczych pod koniec roku uniemożliwiło zakończenie tych postępowań w tym samym okresie.

(akta kontroli tom I str. 52-54, 375-380)

W 2025 r. umorzono z powodu bezskuteczności egzekucji postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 1920 tytułów wykonawczych, obejmujących zaległości z podatków stanowiących dochody budżetu państwa na kwotę 158 262,0 tys. zł. Kwota zaległości objęta ww. umorzonymi postępowaniami była niższa w porównaniu do: 2023 r. o 53 104,0 tys. zł⁶² a 2024 r. o 28 631,0 tys. zł⁶³ i wyższa w porównaniu do 2022 r. o 13 153,0 tys. zł⁶⁴.

Liczba tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa była niższa w porównaniu do 2024 r. o 110⁶⁵ i wyższa w porównaniu do 2023 r. i 2022 r. odpowiednio o 530⁶⁶ i 580⁶⁷.

(akta kontroli tom I str. 375-380A)

Naczelnik US wyjaśniła, że powyższe spowodowane było m.in. umorzeniem, ze względu na bezskuteczność egzekucji w 2023 r., postępowań egzekucyjnych wobec ośmiu podmiotów na ponad 61 000,0 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 375-377)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

⁶² Liczba tytułów wykonawczych stanowiących dochody budżetu państwa wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2024 r. wyniosła 2030.

⁶³ Kwota zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa objęta tytułami wykonawczymi wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2023 r. wyniosła 211 366,0 tys. zł.

⁶⁴ Kwota zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa objęta tytułami wykonawczymi wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2024 r. wyniosła 186 893,0 tys. zł. Kwota umorzonych zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa w 2021 r. wyniosła 261 444,2 tys. zł.

⁶⁵ Liczba tytułów wykonawczych stanowiących dochody budżetu państwa wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2024 r. wyniosła 2030.

⁶⁶ Liczba tytułów wykonawczych stanowiących dochody budżetu państwa wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2023 r. wyniosła 1390.

⁶⁷ Liczba tytułów wykonawczych stanowiących dochody budżetu państwa wobec których postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji w 2022 r. wyniosła 1340.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Mazowieckiej Delegatury NIK w Warszawie. 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.

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

Warszawa, dnia 20 marca 2026 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej
Małgorzata Keller-Boroszko

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Mazowiecka Delegatura w Warszawie
p.o. Dyrektor
Stanisław Jarosz

/-/

⁶⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.