



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.1.3.2025

Tomasz Telicki
Naczelnik Pierwszego Urzędu
Skarbowego w Poznaniu
ul. Dolna Wilda 80B
61-501 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – egzekwowanie zaległości
podatkowych budżetu państwa przez wybranych naczelników urzędów skarbowych**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
tel. 48616556200, lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, ul. Dolna Wilda 80B, 61-501 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Telicki, Naczelnik Urzędu Skarbowego ² , od 21 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Ewa Link-Petrykowska, Naczelnik Urzędu Skarbowego, od 1 lutego 2022 r. do 20 maja 2024 r. (akta kontroli str. 4-5)
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Ewa Czyżewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/23/2025 z 20 stycznia 2025 r. 2. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/31/2025 z 5 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd lub PUS.

² Dalej: Naczelnik.

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działań podejmowanych przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa przez naczelnika urzędu skarbowego były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: 1. przeglądu analitycznego należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto, z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa, 2. weryfikacji podejmowanych przez naczelnika urzędu skarbowego działań jako wierzyciela oraz organu egzekucyjnego w stosunku do wybranych należności. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Naczelnik Urzędu w 2024 r. prowadził działania zmierzające do zwiększenia efektywności działań w celu egzekwowania należności podatkowych budżetu państwa. Działania te prowadzone były w sposób przewidziany przepisami, choć w przypadku czterech z siedmiu badanych podmiotów upomnienia lub tytuły wykonawcze wystawiane były z opóźnieniem. Poszukiwanie majątku zobowiązanego było prowadzone w sposób kompleksowy, z wykorzystaniem wielu źródeł informacji. Niemniej jednak, w jednym przypadku, czynności egzekucyjne były podejmowane z opóźnieniem, a przerwa między nimi wyniosła cztery miesiące, natomiast w dwóch przypadkach nie była stosowana wewnętrzna procedura związana z poszukiwaniem takiego majątku. Należy jednak zauważyć, że stosowane były adekwatne środki egzekucyjne, dzięki czemu przerywany był bieg terminów przedawnienia i nie przedawniły się żadne z badanych zaległości. Opisane wyżej działania wpłynęły na skrócenie w 2024 r. czasu na podjęcie pierwszych czynności windykacyjnych (podejmowano je średnio po 39 dniach, podczas gdy w: 2021 r. było to 104 dni, w 2022 r. – 95 dni, a w 2023 r. – 53 dni), a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wzrósł o 5 punktów procentowych w porównaniu do 2023 r. Ponadto, w 2024 r. wyegzekwowano 46% wszystkich zaległości objętych tytułami wykonawczymi, a w 2023 r. było to 36%. Poprawie uległ także wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych i był on wyższy o 5 punktów procentowych niż w 2023 r. Urząd w 2024 r. wyegzekwował łącznie 121.503,1 tys. zł z tytułu zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa, tj. o 11% więcej niż w 2023 r. W wyniku ww. działań należności podatkowe zmniejszyły się o 5% w porównaniu do 2023 r. i wyniosły 675.896,0 tys. zł. Zaległości podatkowe netto na koniec 2024 r. wyniosły 625.490,0 tys. zł i były niższe o 0,5% od tych zaległości na koniec 2023 r.
---------------------	--

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Urząd w 2024 r. z powodu przedawnienia odpisał 53.659,1 tys. zł zaległości podatkowych, z czego 23.560,1 tys. zł były to zaległości odpisane w związku z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 23 kwietnia 2024 r., zawierającym stanowisko w sprawie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym. W związku z niewykonaniem zaleceń wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 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 pisma z dnia 23 kwietnia 2024 r. nr DPP6.851.12.2024.CNMM odnoszącego się do art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. 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 organy władzy wykonawczej i ustawodawczej nie podjęły działań legislacyjnych mających na celu skuteczne wprowadzenie właściwych rozwiązań prawnych zalecanych przez organy władzy sądowniczej. W chwili obecnej Najwyższa Izba Kontroli nie może przewidzieć skutków wykonania powyższego zalecenia, ani ocenić z tym związanego ryzyka.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	Egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa
Opis stanu faktycznego	1. Należności podatkowe ogółem na koniec 2024 r. wyniosły 675.896 tys. zł i były niższe o 5% od stanu należności na koniec 2023 r. Zaległości podatkowe netto na koniec 2024 r. w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. były niższe o 2.774 tys. zł (0,5%) i wyniosły 625.490 tys. zł. Największy wpływ na to miało zmniejszenie o 6% zaległości wynikających z deklaracji podatkowych (z 283.023 tys. zł do 267.492 tys. zł) oraz o 4% zaległości wynikających z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (z 81.677 tys. zł do 78.803 tys. zł). W 2024 r., w porównaniu do roku poprzedniego, o 14% wzrosły zaległości wynikające z decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych (ze 128.925 tys. zł do 146.601 tys. zł).

(akta kontroli str. 92)

W 2024 r., z powodu przedawnienia odpisano 53.659,1 tys. zł zaległości podatkowych, tj. o 152% więcej niż w 2023 r. (21.300,6 tys. zł). Z kwoty tej 23.560,1 tys. zł (wobec 1.479 zaległości) były to zaległości odpisane w związku z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 23 kwietnia 2024 r.⁵, zawierającym stanowisko w sprawie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym.

(akta kontroli str. 238, 241-256)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że wzrost kwoty odpisanych zaległości wynikał z dużej ilości zaległości powstałych w latach wcześniejszych, wobec których egzekucja okazała się bezskuteczna, a ich termin przedawnienia przypadał na 2024 r. Ponadto podał, że decyzje o odpisaniu z powodu przedawnienia zaległości zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, podjął mając na uwadze

⁵ Pismo Dyrektora Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów z 23 kwietnia 2024 r. nr DPP6.851.12.2024.CNNM, przekazane pismem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej z dnia 25 kwietnia 2024 r., znak 3001-IEZ.4020.81.2024.

treść ww. pisma Ministerstwa Finansów i przyjętą w nim wykładnię art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r. oraz rozstrzygnięcia sądów w sprawach zaległości, dla których właściwym jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 299, 326)

Wyrokiem z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. W końcowej części uzasadnienia tego wyroku zaznaczono, 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 wyroku z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko o niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Zdaniem NSA (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 postanowieniem z 7 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 wskazał, 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. Również wykładnie zawarte w aktualnych wyrokach sądów cywilnych negują tezę o oczywistej niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej (sygn. akt II Ca 1287/24; I C 503/24).

Odnosząc się do stanowiska Naczelnika Urzędu, że w zakresie pisma z 23 kwietnia 2024 r. nr DPP6.851.12.2024.CNMM realizował wytyczne wskazane przez organ nadzoru, 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 z dnia 16 listopada o Krajowej Administracji Skarbowej⁷ 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 Trybunał Konstytucyjny wtórnej niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Jednocześnie organy podatkowe przy dokonywaniu wykładni tego

⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 111; Dalej: Ordynacja podatkowa.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 615, ze zmianami

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.

W chwili obecnej Najwyższa Izba Kontroli nie może przewidzieć skutków wykonania zalecenia przekazanego pismem znak nr DPP6.851.12.2024.CNMM z dnia 23 kwietnia 2024 r., ani ocenić skali ryzyka związanego z sytuacją, w której z jednej strony Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne wskazują na wtórną niekonstytucyjność przepisu, a organy władzy wykonawczej i ustawodawczej nie podjęły skutecznych działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie właściwych rozwiązań prawnych zalecanych przez organy władzy sądowniczej.

2.A. Badaniem objęto działania Urzędu w zakresie dochodzenia zaległości podatkowych wobec siedmiu zobowiązanych, na łączną kwotę 145.756,8 tys. zł⁸ (z czego trzech⁹ miało zaległości na łączną kwotę 145.210,9 tys. zł.), co stanowiło 23% średniego stanu zaległości netto na koniec 2023 r. i 2024 r. Zaległości z tytułu podatku VAT stanowiły 99,9% badanej kwoty.

(akta kontroli str. 92, 172-192, 329)

Badanie ww. próby wykazało, że w 2024 r. Urząd, zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰, wystawił i przesłał 16 upomnień (w czterech sprawach). Wszystkie upomnienia zawierały elementy określone w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu¹¹. Dziewięć z nich (z 16) zostało wystawionych z opóźnieniem, tj. od 25 do 84 dni od powstania zaległości. Szczegółowy opis ustaleń znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wystawionych w tych sprawach, w 2024 r., 14 tytułów wykonawczych było zgodnych z zasadami określonymi w art. 26 § 1 upea oraz ze wzorem określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie § 2 tej ustawy. Pięć tytułów wykonawczych (z 14) wystawiono z opóźnieniem, tj. od 25 do 93 dni od doręczenia upomnienia zobowiązanemu. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kwoty wskazane w ww. upomnieniach i tytułach wykonawczych były zgodne z ewidencją księgową.

Pracownicy Urzędu, aby ustalić majątek zobowiązanych: poszukiwali rachunków bankowych zobowiązanych oraz wierzytelności w ramach jednolitego pliku kontrolnego, przeszukiwali zewnętrzne bazy danych¹², sporządzali protokoły

⁸ Kwota zaległości netto.

⁹ Wybranych spośród pięciu największych dłużników.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r., poz. 132; Dalej: upea.

¹¹ Dz.U. nr 2194.

¹² Np.: CEPiK, Księgi Wieczyste, KRS.

o stanie majątkowym zobowiązanego. W jednej sprawie¹³ spośród siedmiu zbadanych, w 2024 r. nie były podejmowane czynności w zakresie poszukiwania majątku. Szczegółowy opis ustaleń przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W czterech sprawach, w których odnaleziono w 2024 r. majątek zobowiązanych¹⁴, niezwłocznie zastosowano środek egzekucyjny w postaci zajęcia rachunków bankowych i w 2024 r. wyegzekwowano łącznie 243,3 tys. zł, co stanowiło 43% zaległości w tych sprawach. Zastosowanie tego środka egzekucyjnego przerwało bieg terminów przedawnienia w związku z art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej.

W sprawach trzech zobowiązanych¹⁵ postępowania egzekucyjne zostały umorzone ze względu na bezskuteczność egzekucji z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego. Wobec jednego z tych zobowiązanych¹⁶ Urząd podejmował działania przewidziane wewnętrzną procedurą, w celu poszukiwania majątku¹⁷. Wobec dwóch pozostałych Urząd w 2024 r. nie podejmował takich działań. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie przedstawiony został w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 2024 r. w jednej z tych spraw¹⁸ możliwe było przeniesienie odpowiedzialności za zaległości na osobę trzecią. Naczelnik Urzędu, zgodnie z art. 116 Ordynacji podatkowej, wydał decyzję o przeniesieniu odpowiedzialności na członka zarządu spółki kapitałowej.

W ww. sprawach Urząd nie zastosował rozwiązania przewidzianego w art. 71 upea i nie zwracał się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku.

(akta kontroli str. 172-192)

Naczelnik wyjaśnił, że przepis art. 71 upea daje możliwość wyboru czy złożyć taki wniosek czy nie, a doświadczenie ze stosowania instytucji wyjawienia majątku pokazało, że wniosek o wyjawienie majątku, w dobie dostępu Urzędu do obszernych baz danych i narzędzi elektronicznych, jest narzędziem nieefektywnym. Podał także, że przy bardzo dużej ilości prowadzonych spraw stosowanie tego narzędzia mogłoby utrudnić realizację zadań i osiągnięcie zaplanowanych celów.

(akta kontroli str. 321-322)

NIK nie może zgodzić się z wyjaśnieniami Naczelnika US, wyjawienie majątku jest instytucją pomocniczą do postępowania egzekucyjnego i złożenie wniosku do sądu nie jest przeszkodą do samodzielnego poszukiwania majątku przez organ egzekucyjny w reżimie postępowania egzekucyjnego. Co więcej, nie można wykluczać stosowania art. 71 upea jedynie z powodu dotychczasowego nieefektywnego jego stosowania w Pierwszym US w Poznaniu, podobnie, z powodu dużej liczby prowadzonych spraw. Nie sposób jest także

¹³ Nr.: 1 - S. T. sp. z o.o.

¹⁴ Nr.: 4 - Ł.K.; 5 - L.T. sp. z o.o.; 6 - B.K.; i 7 - D.N.

¹⁵ Nr.: 1 - S.T. sp. z o.o., 2 - A.G.; i 3 - B.N.W. sp. z o.o.

¹⁶ Nr.: 2 - A.G.

¹⁷ Par. 8 Wewnętrznej procedury postępowania nr 11/2020 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie prowadzenia czynności wierzycielskich: monitorowanie przedawnienia, występowanie do sądu o wyjawienie majątku, weryfikację przynajmniej raz na 12 miesięcy czy w systemach informatycznych ujawniono nowe składniki majątku zobowiązanego.

¹⁸ Nr 3 - B.N.W. sp. z o.o.

zaakceptować stwierdzenia, że stosowanie ww. środka utrudniłoby realizację zadań i osiągnięcie zaplanowanych celów.

W wyniku ww. działań, zaległości objęte badaniem nie przedawniły się, a kwota odzyskanych zaległości wyniosła 453 tys. zł, co stanowiło 0,3% kwoty badanych zaległości. Główną przyczyną niewyegzekwowania zaległości był brak majątku zobowiązanego lub osób trzecich.

(akta kontroli str. 172-192)

2.B. Analizą objęto 10 postępowań egzekucyjnych¹⁹ umorzonych w 2024 r. z powodu bezskuteczności egzekucji, na podstawie art. 59 § 2 upea, na łączną kwotę 1.376,5 tys. zł zaległości netto, z tego 61% (838,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania w VAT.

(akta kontroli str. 97-106, 329)

W celu wyegzekwowania tych zaległości, pracownicy Urzędu, stosując obowiązującą w PUS procedurę postępowania²⁰, podejmowali takie działania jak m.in.: zapytania do instytucji mogących mieć wiedzę na temat majątku zobowiązanego, zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych oraz innych wierzytelności zobowiązanego, weryfikację sytuacji majątkowej zobowiązanego w jego miejscu zamieszkania lub prowadzenia działalności oraz monitorowanie baz danych pod kątem sytuacji majątkowej zobowiązanego²¹.

Pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano niezwłocznie po wszczęciu postępowań egzekucyjnych (po dwóch dniach), a przerwa między zarejestrowanymi czynnościami, co do zasady, wynosiła nie więcej niż 60 dni, poza jednym przypadkiem²², kiedy wyniosła blisko cztery miesiące²³, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Najczęściej wykorzystywanym środkiem egzekucyjnym była egzekucja z rachunków bankowych, którą zastosowano wobec dziewięciu zobowiązanych (na 10). Oprócz tego przeprowadzono egzekucję z innych wierzytelności pieniężnych (wobec jednego podmiotu) oraz egzekucję z pieniędzy (wobec jednego podmiotu). W wyniku tych działań, w 2024 r. wyegzekwowano od 10 zobowiązanych łączną kwotę zaległości w wysokości 42,5 tys. zł, tj. 3% badanych zaległości netto. W związku ze stwierdzeniem bezskuteczności egzekucji wobec ww. zobowiązanych, kontynuowanie postępowań egzekucyjnych uznano za bezzasadne.

(akta kontroli str. 97-106)

3. W planie pracy Urzędu na 2024 r. w obszarze „Pobór i egzekucja” określono dwa mierniki²⁴ w zakresie egzekucji należności podatkowych oraz ustalono ich wartości planowane do osiągnięcia. Ze sprawozdań kwartalnych z realizacji

¹⁹ Postępowania dotyczyły 10 tytułów wykonawczych, na kwotę od 50 tys. zł do 500 tys. zł, wystawionych dla różnych zobowiązanych: 1. A.G. sp. z o.o.; 2. C.F. sp. z o.o.; 3. C.Z. sp. z o.o.; 4. D.M.; 5. M.A.; 6. M.B. sp. z o.o.; 7. M.I. sp. z o.o.; 8. N.R.; 9. S.M.; 10. Z.M.

²⁰ Wewnętrzna procedura postępowania nr 1/2019 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, zmieniona Procedurą nr 3/2019 z dnia 13 czerwca 2019 r.

²¹ System Ksiąg Wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości; Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPIK); system KAWA, e-ORUS w systemie POLTAX; Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG); poszukiwanie podmiotów w plikach JPK_VAT.

²² 7. M.I. sp. z o.o.

²³ Między 3 kwietnia a 31 lipca 2024 r.

²⁴ Egzekucja zaległości (1.1.3) i Ograniczenie przyrostu zaległości wymagalnych (1.1.4).

planu pracy oraz miesięcznych informacji bieżących za 2024 r. wynikało, że wskaźniki te zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 274-290)

Naczelnik wyjaśnił, że oprócz ww. monitoringu planu pracy, prowadził też okresowy monitoring zajęć nieruchomości i ruchomości, ilości wystawionych upomnień oraz tytułów wykonawczych. Podał też, że w ramach czynności nadzoru prowadził okresowe spotkania z kierownikami i pracownikami poszczególnych komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 299-300)

W 2024 r., w porównaniu do lat 2021–2023, poprawiła się sprawność działań windykacyjnych mierzona za pomocą wskaźnika szybkości podejmowania działań windykacyjnych²⁵. Średnia liczba dni, po których podejmowane były pierwsze czynności windykacyjne, wyniosła 104 w 2021 r. 95 w 2022 r. 53 w 2023 r. i 39 w 2024 r.

(akta kontroli str. 291-295)

Urząd w 2024 r. wyegzekwował łącznie 121.503,1 tys. zł z tytułu zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa, tj. o 121%, 93% i 11% więcej niż w latach 2021-2023. Z kwoty tej 113.019,8 tys. zł (tj. 18% średniego stanu zaległości podatkowych na koniec 2023 r. i 2024 r.) stanowiły zaległości, dla których Urząd był jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym.

(akta kontroli str. 92, 94)

W 2024 r. Urząd miał do załatwienia 99 tys. tytułów wykonawczych i było to o 1% mniej niż w 2023 r. (100,1 tys.), ale odpowiednio o 8% i 6% więcej niż w latach 2021 (91,3 tys.) i 2022 (93,4 tys.). Spośród nich 28,4 tys. tytułów obejmowało zaległości podatkowe stanowiące dochody budżetu państwa. Było to o 7% mniej niż w 2023 r. (30,6 tys.), ale odpowiednio o 14% i o 11% więcej niż w latach 2021 (24,9 tys.) i 2022 (25,6 tys.). Kwota zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa, objęta tytułami wykonawczymi do wyegzekwowania przez PUS, wynosiła 265.050,5 tys. zł w 2024 r., tj. o 14% mniej niż w 2023 r. (307.720 tys. zł), ale więcej o odpowiednio 44% i 7% niż w latach 2021 (183.656,2 tys. zł) i 2022 (246.604 tys. zł).

(akta kontroli str.94-95)

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe²⁶ wyniósł w 2024 r. 58%²⁷ i był wyższy niż w latach 2021-2023 o odpowiednio: 18, 22 i 5 punktów procentowych.

(akta kontroli str. 95)

W 2024 r. poprawiła się efektywność egzekucji, mierzona wskaźnikiem wyegzekwowanych zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu

²⁵ Mierzony jako średni upływ czasu (w dniach) od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego. Wskaźnik liczony dla zaległości podatkowych przekraczających kwotę kosztów upomnienia.

²⁶ Mierzony jako relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w tym okresie.

²⁷ 2021 r. – 40%, 2022 r. – 36% i 2023 r. – 53%

państwa²⁸, wskaźnik ten wyniósł 46% i był wyższy niż w latach 2021-2023²⁹ odpowiednio o: 16, 20 i 10 punktów procentowych. Wpływ na osiągniętą wielkość tego wskaźnika miał wzrost kwoty wyegzekwowanej w 2024 r. o 11% w porównaniu z 2023 r.³⁰ przy obniżeniu się kwoty objętej tytułami wykonawczymi o 14%.

(akta kontroli str. 94)

W 2024 r. kwota zaległości podatkowych wobec których, w związku z bezskutecznością egzekucji³¹, umorzono postępowania egzekucyjne, wyniosła 63.862,0 tys. zł (1.978 tytułów wykonawczych) i była wyższa od kwot umorzonych w latach 2021-2023, które wynosiły odpowiednio: 9.506,0 tys. zł (1.105 tytułów wykonawczych), 14.698,0 tys. zł (1.077 tytułów wykonawczych) i 28.745,0 tys. zł (1.768 tytułów wykonawczych).

(akta kontroli str. 96)

Naczelnik wyjaśnił, że wzrost kwot z umorzonych postępowań wynikał z bezskuteczności egzekucji wobec zobowiązanych, którym w latach poprzednich przypisane zostały duże kwoty zobowiązań.

(akta kontroli str. 298-299)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W 2024 r. Urząd w czterech z siedmiu zbadanych spraw z opóźnieniem, naruszając kryterium rzetelności wystawił:

- a) dziewięć upomnień³², a czas pomiędzy powstaniem zaległości, a wystawieniem upomnienia wyniósł w tych przypadkach od 25 do 84 dni. Postanowienia § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³³, stanowią, że wierzyciel niezwłocznie przesyła upomnienie zobowiązanemu;
- b) pięć tytułów wykonawczych³⁴, a czas pomiędzy doręczeniem upomnienia zobowiązanemu, a wystawieniem tytułu wykonawczego wyniósł w tych przypadkach od 25 do 93 dni. Art. 35 § 1 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, z kolei art. 18 upea odsyła odpowiednio do stosowania przepisów k.p.a. w przypadku czynności wierzyciela podejmowanych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str.181-192)

Naczelnik wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały z niewystarczającej liczby pracowników w stosunku do liczby prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 317-318)

²⁸Mierzony jako relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w danym roku w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi w danym roku.

²⁹ 2021 r. – 30%, 2022 r. – 26% i 2023 r. – 36%.

³⁰ Wyegzekwowano: 121.503,1 tys. zł w 2024 r. i 109.942,6 tys. zł w 2023 r.

³¹ Art. 59 §2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132).

³²W sprawach nr : 4 – Ł.K. – 1 upomnienie; 5 – L.T. sp. z o.o.; – 3 upomnienia; 6 – B.K. – 3 upomnienia i 7 – D.N. – 2 upomnienia.

³³ Dz.U. z 2024 r. poz. 316.

³⁴ W sprawach nr : 4 – Ł.K. – 2 tytuły; 5 – L.T. sp. z o.o. – 1 tytuł i 6 – B.K. – 2 tytuły.

2) W przypadku jednego podmiotu³⁵ przerwa między czynnościami egzekucyjnymi wyniosła blisko cztery miesiące. Pomiędzy 3 kwietnia a 31 lipca 2024 r. pracownicy Urzędu nie podejmowali żadnych czynności. Wskazać należy, że art. 35 §1 k.p.a. stanowi, iż organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, z kolei art. 18 upea odsyła w tym zakresie w postępowaniu egzekucyjnym do stosowania przepisów k.p.a.

(akta kontroli str. 103, 139-151)

Naczelnik wyjaśnił, że Urząd zajął rachunki bankowe zobowiązanego we wcześniejszym postępowaniu egzekucyjnym, a nowe nie zostały ujawnione. Podał ponadto, że ustalono majątek nieruchomości zobowiązanego na wczesnym etapie prowadzonego postępowania egzekucyjnego, ale zostało to udokumentowane³⁶ dopiero podczas kompletowania dokumentacji na etapie zmierzającym do zakończenia tego postępowania. W czasie, kiedy czynności nie były wykazane w systemie, przeprowadzano analizę zasadności wszczęcia egzekucji z przedmiotowej nieruchomości.

(akta kontroli str. 318)

Wyjaśnienia Naczelnika dotyczące podjęcia wskazanych czynności (ustalenie majątku nieruchomości i analiza zasadności wszczęcia egzekucji z tego majątku) nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy prowadzonej w Urzędzie. Z dokumentacji postępowania egzekucyjnego wynika, że protokół o stanie majątkowym został sporządzony 27 sierpnia 2024 r., a wydruk z systemu Ksiąg Wieczystych – 4 września 2024 r.

(akta kontroli str. 139-151)

3) W przypadku dwóch zobowiązanych³⁷ Urząd w 2024 r. nie wykonywał czynności zmierzających do poszukiwania ich majątku. Obowiązek taki wynikał z § 8 przyjętej w Urzędzie procedury w sprawie prowadzenia czynności wierzycielskich³⁸. Stosownie do tego zapisu, poszukiwanie majątku zobowiązanego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, polegać miało na weryfikacji, nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, czy w dostępnych w Urzędzie systemach informatycznych odnotowano informacje ujawniające składniki majątku zobowiązanego. Czynności tych nie przeprowadzano też w 2023 r. Zaniechanie realizacji tego obowiązku uniemożliwia właściwą ocenę stanu majątkowego zobowiązanego i realizację obowiązków wierzyciela zapisanych w art. 6 § 1 upea w brzmieniu: „W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (...)”.

(akta kontroli str. 172-174, 178-180)

Naczelnik wyjaśnił, że nie podejmował tych działań, ponieważ prowadził analizy w celu przeniesienia zobowiązania na osoby trzecie.

(akta kontroli str. 314-315)

³⁵ 7. M.I. sp. z o.o.

³⁶ Wydruk z Systemu Ksiąg Wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości.

³⁷ Nr: 1 - S.T. sp. z o.o. i 3 - B.N.W. sp. z o.o.

³⁸ Wewnętrzna procedura postępowania nr 11/2020 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z dnia 4 maja 2020 r.

V. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | 1) niezwłocznego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych,
2) poszukiwania majątku zobowiązanego zgodnie z obowiązującymi zasadami,
3) podejmowania czynności egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki. |
|---------|--|

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
-------	---

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 21 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Grzegorz Wojtasz
Specjalista kontroli państwowej

Karolina Wirszyc-Sitkowska

.....
/podpisano elektronicznie/

.....
/podpisano elektronicznie/