



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.1.4.2025

Pan
Piotr Augustyniak
Naczelnik
Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda
ul. 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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Poznań-Wilda, ul. Dolna Wilda 80B, 61-501 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Augustyniak, Naczelnik Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda – od 16 kwietnia 2024 r. W okresie od 6 czerwca 2020 r. do 15 kwietnia 2024 r. Naczelnikiem Urzędu była Justyna Ratajczyk.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonywaniem 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Ewa Kruszyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/28/2025 z dnia 6 lutego 2025 r. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/22/2025 z dnia 20 stycznia 2025 r. Marcin Komorowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/22/2025 z dnia 20 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Urząd.

² j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.; 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 Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda w celu wyegzekwowania zaległości budżetowych budżetu państwa.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: - przeglądu analitycznego należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto, z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa, - weryfikacji podejmowanych przez Naczelnika działań jako wierzyciela oraz organu egzekucyjnego w stosunku do wybranych należności. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i>

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda działań w celu egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Należności pozostałe do zapłaty z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa⁴ wyniosły na koniec 2024 r. 1 066 014,3 tys. zł, w tym zaległości 1 040 791,2 tys. zł. Kontrola dochodzenia zaległości podatkowych w kwocie 136 932,7 tys. zł (12,8% ogółu) wykazała, że Naczelnik, jako wierzyciel i organ egzekucyjny, przestrzegał przepisów regulujących dochodzenie zobowiązań podatkowych. Upomnienia oraz tytuły wykonawcze wystawiane były w Urzędzie zgodnie z obowiązującymi zasadami, a 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. Sprawność organu podatkowego w podejmowaniu działań windykacyjnych, wynosząca w 2024 r. 26 dni, poprawiła się w stosunku do 2021 r. o 50%, a w stosunku do 2023 r. uległa wydłużeniu o 3 dni. Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych, do kwoty zaległości objętej tytułami egzekucyjnymi wyniosła w 2024 r. 37,4% i w porównaniu do 2021 r. i 2023 r. była na wyższym poziomie odpowiednio o 10,8 i 6,2 punktów procentowych. Naczelnik Urzędu monitorował egzekwowanie zaległych zobowiązań podatkowych. Z powodu bezskuteczności egzekucji zaległości podatkowych, Naczelnik umorzył w 2024 r. postępowania egzekucyjne na kwotę 172 751,5

³ 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.

⁴ Źródłem dochodów podatkowych budżetu państwa jest podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od niektórych instytucji finansowych, podatek od wydobywania niektórych kopalin oraz podatek od sprzedaży detalicznej.

tys. zł. W wyniku kontroli 10 umorzonych postępowań egzekucyjnych, obejmujących próbę zobowiązań podatkowych w kwocie 1 891,6 tys. zł (1,1% ogółu), stwierdzono, że umorzenia były uzasadnione, a w przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodów zobowiązanego na bieżąco zastosowano środki egzekucyjne.

Z tytułu przedawnienia, odpisane zostały zaległości w kwocie 75 578,9 tys. zł, z czego 9 662,7 tys. zł zabezpieczonych hipotekami oraz 7 450,8 tys. zł zabezpieczonych zastawami skarbowymi. W związku z niewykonaniem zaleceń wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących zasad przedawnienia się hipoteki i zastawu skarbowego, Naczelnik Urzędu realizował wytyczne Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wynikające z 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 podatkowa⁵. 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

Opis stanu
faktycznego

Egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa

1. Należności podatkowe budżetu państwa pozostałe do zapłaty wyniosły na koniec 2024 r. 1 066 014,3 tys. zł, w tym zaległości 1 040 791,2 tys. zł i wynikały z: decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych w kwocie 479 853,4 tys. zł, decyzji naczelników urzędów skarbowych w kwocie 47 620,4 tys. zł, decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej⁶ w kwocie 128 031,1 tys. zł, deklaracji podatkowych w kwocie 237 885,6 tys. zł i pozostałych w kwocie 147 400,7 tys. zł.

Należności podatkowe pozostałe do zapłaty na koniec 2024 r. były niższe od należności na koniec poprzedniego roku o 30 848,2 tys. zł, tj. od kwoty 1 096 862,5 tys. zł (0,97% stanu tych należności na koniec 2023 r.). Zaległości zmalały o 28 202,7 tys. zł, z tego zaległości wynikające z: decyzji naczelników urzędów skarbowych o 1 599,1 tys. zł, decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej o 8 686,8 tys. zł, deklaracji podatkowych o 45 137,7 tys. zł i pozostałych o 518,1 tys. zł, a zaległości wynikające z decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych wzrosły o 27 739,0 tys. zł. Wzrost ten podyktowany był specyfiką tych decyzji, tj. określających z reguły wysokie kwoty zaległości podatkowych oraz dotyczących spółek i okresów, dla których ze względu na upływ czasu nie można było już orzec o odpowiedzialności osób trzecich. Podmioty te, zarejestrowane jako wirtualne biura pod prestiżowymi adresami, tj. adresami w centrum miasta, figurowały wśród podmiotów o największych zaległościach zarówno w 2023 r., jak i w 2024 r. Klasyfikowały się na pierwszych pięciu miejscach z ogólną kwotą

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 111; dalej: Ordynacja podatkowa.

⁶ Przed utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej.

zaległości wynoszącą 430 475,0 tys. zł, stanowiącą 40,4% wszystkich zaległości podatkowych Urzędu, według stanu na koniec 2024 r.

Spadek zaległości wynikających z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowych wynikał z odpisania zaległości z tytułu przedawnienia, a nowe zaległości w tej kategorii decyzji już nie powstawały. Na podstawie złożonych deklaracji podatkowych w 2023 r. przypisana została kwota 1 744,2 tys. zł, a w 2024 r. kwota 1 535,8 tys. zł, tj. kwota o 353,5 tys. zł wyższa.

Z tytułu przedawnienia, w 2023 r. odpisane zostały zaległości w kwocie 121 100,9 tys. zł, a w 2024 r. w kwocie 75 578,9 tys. zł. W związku z zaleceniem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 23 kwietnia 2024 r.⁷ w Urzędzie w 2024 r. uznano za przedawnione 45 zobowiązań podatkowych w kwocie 9 662,7 tys. zł zabezpieczonych hipotekami oraz 29 zobowiązań podatkowych w kwocie 7 450,8 tys. zł zabezpieczonych zastawami skarbowymi. Zgodnie z 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.

Odnosnie zastosowania się do ww. zalecenia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, pomimo obowiązywania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że trudno było nie zgodzić się ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów. Stanowisko to wynika z ukształtowanej w ostatnich latach jednolitej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którą sądy odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12, również przyjmują prokonstytucyjną wykładnię art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej i uznają, że przepis ten nie wyklucza uznania za przedawnione zobowiązań zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym. Kwestia ta ma również w praktyce realny wymiar finansowy, bowiem uchylane orzeczenia dotyczące zobowiązań, w których organy podatkowe wskazują na obowiązywanie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, generują koszty sądowe, którymi obciążany jest Skarb Państwa. Dodatkowo, jeżeli egzekucja jest na dalszym etapie niż zajęcie nieruchomości, np. na etapie opisu i oszacowania nieruchomości, to do kosztów sądowych należy jeszcze doliczyć wydatki poniesione już z budżetu państwa z tytułu zapłaty biegłemu rzeczoznawcy za sporządzony operat szacunkowy. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że uwzględniając te okoliczności, jak również zasady racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi, uznał za zasadne odpisanie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

(akta kontroli str. 126-154, 393-403, 516-537)

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 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 dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się

⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów nr DPP6.851.12.2024.CNNM, przekazane przy piśmie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu z 25 kwietnia 2024 r. nr 3001-IEZ.4020.81.2024.

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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 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 Trybunał Konstytucyjny „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.

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.

2.1. Szczegółowemu badaniu dochodzenia zaległości podatkowych poddano próbę zaległości w łącznej kwocie 136 932,7 tys. zł (12,8% ogółu) objętej dziewięcioma tytułami wykonawczymi wystawionymi na siedmiu zobowiązanych⁸. Wszystkie badane zaległości stanowiły zobowiązania wynikające z podatku od towarów i usług.

(akta kontroli str. 207-213, 217-283)

W wyniku badania ww. zaległości ustalono, że w trzech przypadkach upomnienia były wystawiane i przesyłane zobowiązanym zgodnie z zasadami określonymi w art. 15 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ oraz w § 3-4 rozporządzeń: Ministra Finansów, Funduszy i Polityki regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁰ oraz Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹¹. W pozostałych sześciu przypadkach egzekucja mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

Tytuły wykonawcze wystawiane były zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 § 1 upea, § 5 rozporządzeń: Ministra Finansów, Funduszy i Polityki regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych; Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych oraz § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹².

We wszystkich sprawach, w których wystawiono upomnienia, kwoty zaległych należności w nich wskazane oraz kwoty wskazane w tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 219-226, 240-243, 253-257, 263-266, 270-274, 276-280, 282)

Stan majątkowy zobowiązanych oraz źródła ich dochodów ustalano zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz wytycznymi wewnętrznymi (m.in. procedurą postępowania Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda: z 30 stycznia 2023 r. w sprawie prowadzenia czynności wierzycielskich oraz z 22 lutego 2023 r. w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego¹³) oraz zewnętrznymi, przekazanymi przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu. Do ustalenia stanu majątkowego zobowiązanego oraz źródeł jego dochodów wykorzystywano dane ze źródeł wewnętrznych (m.in. pliki JPK, EORUS, raporty poborców skarbowych) oraz ze źródeł zewnętrznych (m.in. ustalanie rachunków bankowych, przegląd ksiąg wieczystych, CEPiK, ZUS). Ponadto w przypadku trzech spraw wysłano zapytania o majątek do: Polskiego Związku Motorowodnego i Narciarstwa Wodnego, Urzędów Żeglugi Śródlądowej, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Izby

⁸ Próba wytypowana w sposób celowy z łącznej kwoty zaległości podatkowych siedmiu zobowiązanych wynoszącej 304 069,3 tys. zł, z czego 302 950,5 tys. zł stanowiły zaległości trzech dłużników, odpowiednio w wysokości 142 236,9 tys. zł, 97 026,9 tys. zł oraz 63 686,7 tys. zł.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 132; dalej: upea.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 316.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 1483.

¹³ Dalej: procedura z 22 lutego 2023 r.

Morskiej w Gdyni, Izby Morskiej przy Sądzie Okręgowym w Szczecinie. W przypadku dwóch tytułów wysłano również zapytanie do Polskiego Związku Hodowców Koni.

W jednym przypadku dysponowano danymi o majątku i niezwłocznie zastosowano środek egzekucyjny w postaci zajęcia rachunku bankowego.

(akta kontroli str. 73-125, 214-215)

W trzech z dziewięciu ww. spraw na podstawie art. 59 § 2 upea umorzono postępowanie egzekucyjne ze względu na bezskuteczność egzekucji, a w dwóch¹⁴ z dziewięciu przypadków nie przystąpiono do egzekucji na podstawie art 29 § 2 pkt 2 upea. Umorzenia te każdorazowo były poprzedzone rzetelnym poszukiwaniem majątku oraz źródeł dochodów zobowiązanego.

W sprawach, w których umorzono postępowanie egzekucyjne ze względu na jego bezskuteczność oraz w sprawach, w których nie przystąpiono do egzekucji na podstawie art 29 § 2 pkt 2 upea, systematycznie poszukiwano majątku lub źródeł dochodu zobowiązanego.

W dwóch na pięć możliwych przypadków podejmowano działania mające na celu ustalenie przesłanek do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika na osoby trzecie.

W trzech pozostałych przypadkach, decyzje określające zobowiązanie podatkowe zostały wydane po upływie ponad 5 lat od powstania zaległości podatkowej, w związku z czym nie było możliwości wydania decyzji o odpowiedzialności osób trzecich na podstawie art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej.

W żadnym z dziewięciu przypadków nie doszło do przedawnienia zobowiązania. Główną przyczyną niewyegzekwowania zaległości podatkowych był brak majątku zobowiązanych oraz źródeł dochodów.

(akta kontroli str. 214, 227-233, 237-239, 244, 248-252, 258-261)

2.2. Badaniem postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2024 r. z powodu bezskuteczności egzekucji, objęto próbę¹⁵ 10 postępowań toczących się wobec 10 podatników, których zobowiązania podatkowe wyniosły łącznie 1 891,6 tys. zł, w tym zobowiązania w podatku od towarów i usług wyniosły 1 693,0 tys. zł (89,5% ogółu zbadanych). W wyniku analizy stwierdzono, że:

- stan majątkowy zobowiązanych oraz źródła ich dochodów ustalano rzetelnie i zgodnie z procedurą z 22 lutego 2023 r.,
- w przypadku ośmiu postępowań, w Urzędzie dysponowano danymi o majątku lub źródłach dochodów zobowiązanego i na bieżąco podjęto czynności w celu zastosowania środka egzekucyjnego w formie zajęcia rachunku bankowego, zajęcia wynagrodzenia za pracę lub zajęcia innej wierzytelności,
- umorzenie postępowań egzekucyjnych ze względu na bezskuteczność egzekucji było uzasadnione.

(akta kontroli str. 423-511)

3.1. Egzekwowanie zaległości podatkowych Naczelnik Urzędu monitorował głównie poprzez:

¹⁴ W 2018 r.

¹⁵ Dobór próby celowy spośród postępowań egzekucyjnych, w których zobowiązania podatkowe wynosiły od 50,0 tys. zł do 500,0 tys. zł.

- comiesięczne pobranie z hurtowni WHTAX danych w zakresie: zaległości, wobec których nie podjęto żadnych czynności, stopnia realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji,
- zapoznanie się z aktualnym wskaźnikiem szybkości podejmowania działań windykacyjnych,
- sprawdzenie czy wszystkie przedawnione zaległości zostały odpisane na koniec każdego miesiąca oraz skali zaległości objętych postępowaniem egzekucyjnym,
- porównanie wzrostu zaległości z zaległościami z poprzedniego okresu sprawozdawczego,
- analizę miesięcznych lub kwartalnych wyników pracy pracowników Działu Egzekucji Administracyjnej w zakresie np.: wpływu nowych tytułów wykonawczych na rejony egzekucyjne; liczby zamkniętych tytułów wykonawczych; liczby dokonanych zajęć wierzytelności; liczby spraw bez czynności powyżej pół roku; liczby tytułów wykonawczych, w przypadku których wszczęcie egzekucji nie zostało odnotowane w systemie EGAPOLTAX,
- omawianie z kierownikiem lub pracownikami Działu Egzekucji Administracyjnej skomplikowanych postępowań egzekucyjnych i wymagających głębszej analizy, w tym długotrwale prowadzonych,
- przeprowadzanie kontroli funkcjonalnych w zakresie: terminowości obejmowania upomnieniami zaległości, terminowości rejestrowania tytułów wykonawczych w systemie komputerowym, szybkości wszczynania oraz prawidłowości zawieszania postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 393, 396-422)

3.2. W 2024 r. wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych wyniósł w Urzędzie 26. Wskaźnik ten, świadczący o sprawności organu podatkowego w podejmowaniu działań windykacyjnych, mierzony od momentu wymagalności należności podatkowych do wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego¹⁶, uległ poprawie w porównaniu do roku 2021, w którym wyniósł 52 oraz do roku 2022 - 27. Natomiast w stosunku do 2023 r. wskaźnik ten wzrósł o 3 dni, tj. z poziomu 23,0.

(akta kontroli str. 512-515)

3.3. W 2024 r. Naczelnik Urzędu, jako organ egzekucyjny, w toku postępowań egzekucyjnych, w których był jednocześnie wystawcą tytułów wykonawczych (wierzycielem), wyegzekwował 57 830,9 tys. zł, co stanowiło 5,4% średniego stanu zaległości podatkowych na koniec 2023 r. i na koniec 2024 r.¹⁷.

(akta kontroli str. 161-169)

3.4. Liczba tytułów wykonawczych będących do załatwienia w 2024 r. przez Naczelnika Urzędu, jako organ egzekucyjny, zmalała do 57,2 tys. z 61,1 tys. w 2023 r., z 67,8 tys. w 2022 r. i z 69,4 tys. w 2021 r., tj. odpowiednio o: 3,9 tys., 10,6 tys. i 12,2 tys. Spośród ww. tytułów wykonawczych, liczba tytułów wykonawczych obejmujących podatki stanowiące dochody budżetu państwa

¹⁶ Wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych, 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. Wskaźnik ten liczony jest dla zaległości podatkowych przekraczających kwotę kosztów upomnienia.

¹⁷ Tj. kwoty wynoszące 1 081 438,4 tys. zł, liczonej jako średnia arytmetyczna sumy stanu zaległości na koniec tych lat.

w 2024 r. również zmalała do 18,9 tys. i w poszczególnych latach wyniosła: 22,1 tys. (2021 r.), 21,1 tys. (2022 r.), 19,3 tys. (2023 r.).

Kwota zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa do wyegzekwowania, wynosząca w 2024 r. 179 677,4 tys. zł, wzrosła w porównaniu do lat wcześniejszych. W 2021 r. kwota tego typu zaległości wyniosła 178 798,5 tys. zł, w 2022 r. 171 533,8 tys. zł, a w 2023 r. 150 332,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 175-189)

3.5. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w danym okresie do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia, wyniósł w 2024 r. 51,9%. W porównaniu do roku poprzedniego wskaźnik ten utrzymał się na zbliżonym poziomie (51,8% w 2023 r.). W porównaniu do roku 2021, wskaźnik wzrósł o 6,6 punktów procentowych (z 45,3%), a do roku 2022 zmalał o 1,7 punktu procentowego (z 53,6%).

(akta kontroli str. 175-189)

3.6. Relacja kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w postępowaniach egzekucyjnych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi w 2024 r. wyniosła 37,4%. W latach 2021-2023 relacja ta wyniosła odpowiednio: 26,6%, 33,4% oraz 31,2%. W 2024 r. wyegzekwowano o 11 408,4 tys. zł więcej niż w roku 2023 r., przy podwyższeniu kwoty objętej tytułami o 878,9 tys. zł r/r.

(akta kontroli str. 161-169)

3.7. Z powodu bezskuteczności egzekucji, umorzono w 2024 r. postępowania egzekucyjne na kwotę 172 751,5 tys. zł, dotyczące zaległości z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa.

Liczba tytułów wykonawczych, w przypadku których Naczelnik Urzędu stwierdził bezskuteczność egzekucji, wyniosła w 2024 r. 0,9 tys. i w porównaniu do lat wcześniejszych zmalała z 1,7 tys. w 2023 r., z 2,5 tys. w 2022 r. i z 1,6 tys. w 2021 r.

(akta kontroli str. 190-206)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

Uwagi i wnioski

V. Uwagi i wnioski

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

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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, dnia 21 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Ewa Kruszyńska
główny specjalista kontroli
państwowej

Karolina Wirszyc-Sitkowska

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/

Marcin Komorowicz
starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/