



KFP.430.1.2.2026

Nr ewid. 43/2026/P/26/001/KFP

Informacja o wynikach kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2025 r.
w części 77 – Podatki i inne wpłaty
na rzecz budżetu państwa

MISJA

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

p.o. Dyrektor Departamentu
Finansów i Spraw Publicznych

Jarosław Borowski
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie	4
2.	Ocena ogólna	5
3.	Wnioski	8
4.	Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.....	9
4.1.	DOCHODY BUDŻETOWE	9
4.2.	SPRAWOZDAWCZOŚĆ.....	27
5.	Informacje dodatkowe	30
6.	Załączniki	31
6.1.	WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	31
6.2.	KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA.....	32
6.3.	DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA.....	33
6.4.	DOCHODY BUDŻETOWE Z PODATKU AKCYZOWEGO W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA.....	34
6.5.	NALEŻNOŚCI POZOSTAŁE DO ZAPŁATY W CZĘŚCI 77 - PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA – WEDŁUG STANU NA KONIEC ROKU	35
6.6.	WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	36

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Ocena wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, w tym również prawidłowości sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad podległymi mu jednostkami. W wybranych 10 urzędach skarbowych zweryfikowana została rzetelność oraz prawidłowość działań windykacyjnych i egzekucyjnych naczelników urzędów skarbowych w zakresie zaległości podatkowych.

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 obejmował również te lata.

Dysponentem części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa jest Minister Finansów¹.

W części 77 realizowane były największe dochody budżetu państwa. Stanowiły one w 2025 r. 91,9 % dochodów budżetu państwa ogółem. Część 77 budżetu państwa obejmuje dochody podatkowe i cło pobierane przez Krajową Administrację Skarbową oraz dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej. W części 77 wykazywane są również dochody niepodatkowe związane z gromadzeniem dochodów podatkowych oraz należności celnych, takie jak: odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień, wpływy z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz osób prawnych. Dochody niepodatkowe obejmują także wpłaty z zysku: Banku Gospodarstwa Krajowego, Narodowego Banku Polskiego oraz przedsiębiorstw państwowych.

Dochody gromadzone są na rachunkach Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy oraz Urzędu Skarbowego w Nowym Targu – dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie dochodów części 77 budżetu państwa oraz na rachunku Ministerstwa Finansów do ewidencjonowania środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi.

W 2025 r. wykonane dochody budżetu państwa w części 77 wyniosły 546 337,8 mln zł i stanowiły 93 % prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Dane zaprezentowano w tabeli *Dochody budżetowe w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stanowiącej załącznik nr 6.3 do niniejszej informacji.

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów w zakresie prognozowania dochodów, analizy ich wykonania, stanu należności pozostałych do zapłaty, a także skuteczności egzekwowania należności podatkowych budżetu państwa. W 10 urzędach skarbowych zbadano windykowanie i egzekwowanie zaległości podatkowych.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli².

¹ Ileć w niniejszej informacji jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć: do 24 lipca 2025 r. Ministra Finansów, a od 24 lipca 2025 r. Ministra Finansów i Gospodarki.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

2. OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli
ocenia pozytywnie
wykonanie budżetu
państwa w 2025 r.
w części 77 – Podatki
i inne wpłaty na rzecz
budżetu państwa.**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że trzeci rok z rzędu przeszacowano plan dochodów podatkowych o ponad 7%.

Zrealizowane w 2025 r. dochody budżetu państwa, w kwocie 546 337,8 mln zł, były o 7 % niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Prognoza wskaźników makroekonomicznych opracowana w Ministerstwie Finansów była zbieżna z prognozami innych ośrodków badawczych. Sytuacja makroekonomiczna okazała się jednak mniej sprzyjająca dla gromadzenia dochodów podatkowych, a plan zbyt optymistyczny.

Dochody podatkowe zostały uzyskane na poziomie niższym od zakładanego. Odchylenie dotyczyło wszystkich podstawowych źródeł dochodów podatkowych. Faktycznie zrealizowane dochody z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatków dochodowych były o 7,9 % niższe od prognozy (o 43 512,1 mln zł).

NIK zauważa, że na niższą od planowanej realizację dochodów wpływ miało także:

- nierzetelne zaplanowanie dochodów z podatku od towarów i usług z tytułu skutków zmian podatkowych w kwocie 1200 mln zł, które nie mogły być w pełni uzyskane, z uwagi na niskie zaawansowanie procesu legislacyjnego,
- zbyt optymistyczne założenie dotyczące przyrostu dochodów z tytułu zwiększenia stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, nieuwzględniające spadku sprzedaży,
- zbyt optymistyczne założenie odnośnie do skutków obowiązującego pierwszy rok podatku minimalnego, podatnicy wykazali podatek stanowiący 6,4 % wielkości prognozowanej.

Nieosiągnięcie dochodów z ww. tytułów nie przekraczało 1% dochodów ogółem. Z tego względu NIK nie obniżyła oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w tej części.

NIK zwraca uwagę, że przeszacowanie planu dochodów podatkowych o ponad 7% wystąpiło trzeci rok z rzędu. Znaczące niewykonanie planu dochodów wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji o ograniczeniu wydatków, nowelizacji ustawy budżetowej lub zwiększeniu pozabudżetowego finansowania płatności. Żadne z tych rozwiązań nie jest korzystne. Nagła konieczność zmniejszania wydatków niesie ryzyko niekorzystnego dla obywateli ograniczania świadczenia usług publicznych lub nieefektywności działania. Nowelizacja ustawy budżetowej i wykorzystanie finansowania pozabudżetowego powodują wzrost nierównowagi finansów publicznych, która powinna być przedmiotem szczególnej dbałości,

biorąc pod uwagę objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Zwiększanie wydatków poza budżetem, dodatkowo ogranicza przejrzystość finansów publicznych a ich finansowanie za pomocą instrumentów dłużnych generuje wyższe koszty niż emitowanie długu przez Skarb Państwa. Ten ostatni wariant został zastosowany w 2025 r. Brak realizacji dochodów w danym roku ma również negatywne konsekwencje dla wykonania budżetu w roku następnym, bo dochody w nim planuje się z uwzględnieniem przyjętego wskaźnika wzrostu od dochodów zakładanych do uzyskania w roku poprzednim. Gdy baza ta okazuje się zawyżona, to już na wstępie ograniczona jest możliwość realizacji kolejnego planu dochodów. Zdaniem NIK, wskazuje to na zasadność przyjmowania ostrożnych scenariuszy wzrostu dochodów podatkowych.

Dochody podatkowe nie osiągnęły zakładanej wielkości, mimo że zwiększyły się efekty organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ odzyskały zaległości podatkowe na kwotę 7801,8 mln zł, tj. o 6,6 % wyższą niż w roku poprzednim.

Przeprowadzone w ramach kontroli części 77 badanie rzetelności i prawidłowości działań windykacyjnych i egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych w zakresie dochodzenia zaległych należności, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania ich przedawnieniu, wykazało, że naczelnicy na ogół prawidłowo i rzetelnie prowadzili takie działania. Niemniej w połowie z 10 kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono przypadki nieprawidłowości w egzekwowaniu zaległych zobowiązań podatkowych. W toku kontroli w dwóch urzędach skarbowych stwierdzono przypadki opieszałości w podejmowaniu działań windykacyjnych dotyczących wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Analiza postępowań egzekucyjnych w jednym urzędzie skarbowym wykazała również występowanie opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do odzyskania należności. Ponadto w dwóch urzędach skarbowych ujawniono nieprawidłowości w poszukiwaniu majątku dłużników, które nie zawsze były prowadzone w sposób rzetelny i wyczerpujący.

Na niskim poziomie utrzymywała się ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych (powstałych przed 2025 r.). Relacja wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych w skali kraju wyniosła 4,6 % (w latach 2022-2024 średnio 4,7 %).

³ Dz.U. z 2026 r. poz. 268.

Wielkość zaległości podatkowych (100 308,4 mln zł⁴), w tym kilkuletnich, zagrożonych przedawnieniem, wskazuje na potrzebę intensyfikacji działań podejmowanych przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej mających na celu poprawę skuteczności egzekwowania zaległych kwot zobowiązań podatkowych.

Minister Finansów, wykonując zadania określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych w zakresie nadzoru i kontroli, na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77 oraz stopień realizacji zadań przez administrację skarbową w tym zakresie. Nie zapobiegło to jednak błędom w sprawozdawczości.

W sprawozdaniu łącznym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa za 2025 r. niezgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵ przedstawiono strukturę udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych⁶ przekazanym jednostkom samorządu terytorialnego⁷. Wykazaną wyłącznie w § 001 (skala podatkowa i tzw. podatek liniowy) kwotę 174 067,4 mln zł należało wykazać w podziale na dwa paragrafy dochodów klasyfikacji budżetowej: 170 276,6 mln zł w § 001 a 3790,7 mln zł w § 003 (zryczałtowany podatek dochodowy). Wymieniona nieprawidłowość nie miała jednak wpływu na prezentowaną przez dysponenta części 77 w sprawozdaniu Rb-27 łączną kwotę wykonanych dochodów budżetowych ogółem, w tym ogółem dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ponadto minister właściwy do spraw finansów publicznych, ustalając kwoty rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2025, nie uwzględnił dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (tzw. IP Box), co było niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa została przedstawiona w załączniku nr 6.2 do niniejszej informacji.

⁴ Na koniec 2025 r. 76,8 % zaległości podatkowych miało więcej niż pięć lat.

⁵ Dz. U. z 2022 poz. 513, ze zm.

⁶ Dalej także: PIT.

⁷ Dalej także: JST.

⁸ Dz. U. poz. 1572, ze zm.

3. WNIOSKI

Minister Finansów

1. Zapewnienie odzwierciedlania w prognozach dochodów możliwych do uzyskania efektów zmian podatkowych oraz skutków wynikających z rozwoju sytuacji makroekonomicznej, z uwzględnieniem zasady ostrożnego planowania.
2. Zweryfikowanie przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego kwot udziałów w PIT za 2025 r. po skorygowaniu podstawy stanowiącej źródło ich obliczania o dochody z IP Box oraz w razie konieczności przekazanie stosownych kwot z tego tytułu konkretnym JST.
3. Zapewnienie prezentowania w sprawozdaniach Rb-27 przekazanego udziału JST w PIT w sposób umożliwiający ustalenie dochodów budżetu państwa z wszystkich istotnych tytułów, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o dochodach JST oraz klasyfikacją budżetową.
4. Przyspieszenie prac nad wyposażeniem naczelników urzędów skarbowych w nowe narzędzia do zautomatyzowanego poszukiwania majątku zobowiązanych w instytucjonalnych bazach danych oraz wzmocnienie nadzoru nad bezzwłocznym poszukiwaniem przez te organy majątku zobowiązanych oraz stosowaniem środków egzekucyjnych.

4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA

4.1. DOCHODY BUDŻETOWE

4.1.1. REALIZACJA DOCHODÓW PODATKOWYCH

Dochody podatkowe wyniosły 529 224,9 mln zł i były o 41 547,2 mln zł, tj. o 7,3 % niższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.⁹

Znacznie poniżej planu wykonane zostały dochody z czterech głównych źródeł, tj. podatku od towarów i usług (o 27 879,6 mln zł, tj. o 8 %), podatku dochodowego od osób prawnych (o 7032,2 mln zł, tj. o 9,9 %), podatku akcyzowego (o 5616,7 mln zł, tj. o 5,7 %), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 2983,5 mln zł, tj. o 9,4 %).

Poniżej założeń zrealizowano również dochody z podatku od sprzedaży detalicznej (o 309,5 mln zł, tj. o 6,3 %).

Dochody podatkowe z pozostałych trzech źródeł osiągnięto w kwocie wyższej o 2274,3 mln zł, tj. o 14,5 % w stosunku do prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Dane zaprezentowano w tabeli *Dochody budżetowe w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stanowiącej załącznik nr 6.3 do niniejszej informacji.

Wykonane w rzeczywistości dochody podatkowe w 2024 r. były o 3,6 % (o 20 642,6 mln zł) niższe od prognozy ich wykonania, którą przyjęto jako podstawę prognozy dochodów podatkowych na 2025 r.

W 2025 r. gospodarka weszła w fazę umiarkowanego ożywienia, a dynamika wzrostu gospodarczego poprawiała się w trakcie roku. W poszczególnych kwartałach produkt krajowy brutto (PKB) rósł realnie w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego o 3,2 % w I kwartale, o 3,3 % w II kwartale, o 3,8 % w III kwartale i o 4,1 % w IV kwartale 2025 r. Ostatecznie tempo wzrostu PKB w 2025 r. wyniosło 3,6 % i było wyższe niż w 2024 r. kiedy wyniosło 3,2 %.

Wzrost gospodarczy w 2025 r. był stymulowany głównie przez konsumpcję oraz stopniową odbudowę inwestycji.

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło w porównaniu do średniego wynagrodzenia w roku poprzednim o 9,1 % (o 746 zł) i wyniosło 8904 zł. Tempo wzrostu było wyższe niż Ministerstwo Finansów założyło w ustawie budżetowej na 2025 r. (7,1 %), co było efektem wzrostu płacy minimalnej, waloryzacji wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz ożywienia gospodarczego. Niski poziom bezrobocia oraz czynniki demograficzne ograniczające podaż pracy sprzyjały utrzymaniu się presji na podwyżkę płac.

Średnioroczna inflacja wyniosła 3,6 % i była niższa od zakładanej przez Ministerstwo Finansów na poziomie 5 %. Wynikało to głównie z przedłużenia zamrożenia cen energii na poziomie 500 zł/MWh do końca 2025 r., co przyczyniło się do stabilizacji w grupie cen energii i paliw oraz

⁹ Dz. U. poz. 63.

niższej (niż przed rokiem) dynamiki inflacji bazowej. Inflacja bazowa (z wyłączeniem cen żywności i energii) wyniosła w 2025 r. w Polsce 3,3 % i była o 1 punkt procentowy niższa niż w 2024 r.¹⁰

Dochody podatkowe zrealizowane w 2025 r. były niższe o 26 711,6 mln zł, tj. o 4,8 % od wykonania w 2024 r. Wpływ na to miał spadek dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych o 68 847,7 mln zł, tj. o 70,5 %. Prognoza przygotowana w Ministerstwie Finansów prawidłowo zakładała spadek tych dochodów, wynikający ze zwiększenia środków z tytułu udziałów przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nowa ustawa zmieniała sposób ustalania oraz zasady przekazywania tych udziałów. Zgodnie z założeniami przekazano jednostkom samorządu terytorialnego środki z tytułu udziału w podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej kwocie 174 067,4 mln zł¹¹, co stanowiło ponad dwukrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim, kiedy przekazano 81 131,8 mln zł¹².

Spadku dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych nie zrekompensowało wyższe wykonanie dochodów z pozostałych źródeł (o 42 136,1 mln zł, tj. o 9,2 %).

Udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych obniżył się o 12,2 punktu procentowego i wyniósł 5,4 %. Wzrósł natomiast udział dochodów z podatku od towarów i usług (z 51,7 % do 60,8 %), podatku akcyzowego (z 16,2 % do 17,5 %), podatku dochodowego od osób prawnych (z 10,8 % do 12 %), podatku od gier (z 0,9 % do 1,2 %), podatku od wydobycia niektórych kopalin (z 0,7 % do 0,9 %), podatku od niektórych instytucji finansowych (z 1,2 % do 1,3 %) i podatku od sprzedaży detalicznej (z 0,8 % do 0,9 %).

Zrealizowane w 2025 r. dochody z **podatku od towarów i usług (VAT)** wyniosły 321 646,4 mln zł i były niższe o 27 879,6 mln zł, tj. o 8 % od prognozowanych w ustawie budżetowej.

Kwota przewidywanego wykonania za 2024 r., przyjęta na etapie prognozowania dochodów na 2025 r., okazała się przeszacowana. Faktycznie zrealizowane dochody z VAT w 2024 r. były o 11 366,6 mln zł, tj. o 3,8 % niższe od prognozy ich wykonania. Gorsza od prognozowanej była w ostatnich miesiącach 2024 r. sytuacja makroekonomiczna.

Spożycie prywatne w ujęciu nominalnym wzrosło w 2025 r. w porównaniu do poziomu z roku poprzedniego o 7,7 %, czemu sprzyjała dobra koniunktura gospodarcza oraz korzystna sytuacja na rynku pracy, wspierająca wzrost wynagrodzeń realnych. Jednak dynamika spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym była niższa od zakładanej w ustawie budżetowej na 2025 r. (9,6 %). Prognoza tempa wzrostu opierała się na założeniu niższej skłonności gospodarstw domowych do oszczędzania oraz wyższego wzrostu cen.

Niższa o 1,4 punktu procentowego od prognozowanej średnioroczna inflacja przełożyła się – według uproszczonego szacunku Ministerstwa Finansów – na niższe wykonanie dochodów z VAT o około 4 mld zł.¹³

¹⁰ Obliczenia Narodowego Banku Polskiego <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/inflacja-bazowa/>.

¹¹ Kwota z udziałem związku metropolitalnego w podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹² Jw.

¹³ Przy szacowaniu założono, że wzrost cen przełożyłby się na taki sam wzrost płac (założenie o stałych dochodach realnych) oraz zakładając, że wzrost cen dotyczyłby tylko cen dóbr finalnych oraz usług.

Nie zrealizowano w 2025 r. wpływów w kwocie 1200 mln zł prognozowanych w związku z planowaną zmianą systemu monitorowania przewozu i obrotu (SENT), mającą na celu redukcję nieuczciwych praktyk podmiotów funkcjonujących w branży betonu towarowego oraz innych mieszanek mineralnych. Na etapie planowania dochodów z VAT na 2025 r., projekt był na wczesnym etapie przygotowawczym i nie był procedowany przez Radę Ministrów (projekt został przekazany do wykazu prac Rady Ministrów zgodnie z ustaleniami Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu z 5 sierpnia 2024 roku). Prognoza dochodów z VAT, w zakresie tej zmiany legislacyjnej, była zawyżona.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw¹⁴ przekazano 27 czerwca 2025 r. do konsultacji, tj. w trakcie roku, w którym realizowano ustawę budżetową. Wskazano w nim, że ustawa w zasadniczej części wejdzie w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Przyjęte założenia prognozy nie uwzględniały realnego harmonogramu procesu legislacyjnego. W ocenie skutków regulacji wskazano na możliwość wprowadzenia projektowanych przepisów w IV kwartale 2025 r. W takim przypadku możliwe byłoby uzyskanie do 300 mln zł z dodatkowych dochodów podatkowych w roku zerowym, natomiast w pierwszym pełnym roku obowiązywania regulacji, dochody z tytułu należnego VAT mogłyby wzrosnąć o ok. 1200 mln zł. Wystąpiłby także wzrost wpływów z podatków dochodowych. Efekt uszczelnienia systemu podatkowego w tym zakresie, według założeń Ministerstwa Finansów, będzie utrzymywał się przez wszystkie lata obowiązywania projektowanych przepisów. W praktyce oznacza to, że pełny efekt – obejmujący wzrost wpływów z VAT oraz podatków dochodowych – wystąpiłby dopiero w pierwszym pełnym roku obowiązywania regulacji.

Zdaniem NIK wejście w życie przepisów dotyczących tego działania było w omawianym roku bardzo mało prawdopodobne, a wejście w życie tych przepisów już z początkiem 2025 r. nie było planowane nawet według założeń z końca września 2024 r. Proces uzgodnień międzyresortowych trwał do października 2025 r., w tym najdłużej z Ministrem Klimatu i Środowiska. Sporną kwestią było źródło finansowania kosztów dostosowania systemów Inspekcji Ochrony Środowiska do wymiany informacji z systemem SENT. Zgłoszonej przez Ministra Klimatu i Środowiska potrzeby zwiększenia limitu wydatków Minister Finansów nie uwzględnił, wskazując, że koszty zostaną sfinansowane w ramach ustalonego limitu wydatków dla dysponenta części.

Ustawa w 2025 r. nie weszła w życie. Rada Ministrów przekazała jej projekt do Sejmu 13 lutego 2026 r. W dniu 15 maja 2026 r. uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu.

Uwzględnienie w prognozie dochodów z VAT na 2025 r. szacowanych wpływów z tytułu projektowanych zmian ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, w wysokości jak dla pełnego roku obowiązywania przepisów, było, w ocenie NIK, nierzetelne.

Zrealizowane w 2025 r. dochody z podatku od towarów i usług były wyższe o 33 963 mln zł, tj. o 11,8 % w porównaniu z dochodami z tego tytułu w roku poprzednim.

¹⁴ UD 109 (druk nr 2272).

Na realizację dochodów z VAT wpływ miało przywrócenie 1 kwietnia 2024 r. stawki VAT 5 % na podstawowe produkty spożywcze¹⁵ obniżonej czasowo do 0 %. Ta stawka opodatkowania obowiązywała przez cały 2025 r., podczas gdy w 2024 r. obniżona stawka była przez podatników wykazywana w deklaracjach składanych od stycznia do kwietnia. Według szacunków Ministerstwa Finansów, obowiązywanie obniżonej stawki w 2024 r., skutkowało wykonaniem o 2,7 mld zł niższych dochodów z VAT od stycznia do kwietnia 2024 r.

W grudniu 2025 r. wykonane dochody z VAT w kwocie 23 746,2 mln zł były o 8021 mln zł, tj. o 51 % wyższe od dochodów grudniowych roku poprzedniego. W tym miesiącu urzędy skarbowe wypłaciły przedsiębiorcom niższe zwroty VAT, których termin przypadał na rok następny – kwota tych zwrotów wyniosła 3727,3 mln zł i była o 63,3 % (o 6414,9 mln zł) niższa od zwrotów dokonanych w analogicznym okresie roku poprzedniego. Łączne zwroty VAT w grudniu 2025 r. wyniosły 19 031,5 mln zł i były o 7383,5 mln zł, tj. o 28 % niższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. W tym miesiącu przedsiębiorcy wpłacili VAT (42 779,3 mln zł), nieznacznie, tj. o 1,5 %, wyższy niż w grudniu 2024 r.

Najwyższe dochody z VAT realizowali przedsiębiorcy z branż¹⁶:

- *G. Handel hurtowy i detaliczny* - w kwocie 123 175,1 mln zł;
- *C. Przetwórstwo przemysłowe* – w kwocie 39 480,7 mln zł,
- *N. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* – w kwocie 29 143,1 mln zł.

W 2025 r. dochody z **podatku akcyzowego** wyniosły 92 519,3 mln zł. Stanowiło to 94,3 % wpływów prognozowanych w ustawie budżetowej. Dochody z podatku akcyzowego były większe niż w 2024 r. o 2204,1 mln zł, tj. o 2,4 %. Na różnicę między prognozą a wykonaniem dochodów w największym stopniu złożyły się efekty odmiennej od zakładanej dynamiki sprzedaży wyrobów tytoniowych.

Prognoza dochodów z podatku akcyzowego ogółem za 2024 r. przyjęta jako podstawa do prognozy dochodów na 2025 r. była trafna. Faktycznie zrealizowane dochody w 2024 r. wyniosły 90 315,1 mln zł.

W stosunku do lat poprzednich nie uległa istotnej zmianie struktura dochodów z akcyzy. Najwyższe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży paliw silnikowych (40,8 % dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (33,6 %) i alkoholu etylowego (11,3 %), które łącznie stanowiły ponad 85 % dochodów z podatku akcyzowego.

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 37 789,8 mln zł, tj. 98,2 % prognozy z ustawy budżetowej. W porównaniu do dochodów w 2024 r. zwiększyły się one o 869,2 mln zł, tj. o 2,4 %. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego po trzech kwartałach 2025 r. dostawy na rynek benzyn wzrosły o 6 %, a olejów napędowych o 1,8 % w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Trafna okazała się również łączna prognoza dochodów od alkoholu etylowego, piwa, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich. Dochody z tych źródeł wyniosły 14 629 mln zł, tj. 98,2 % wielkości prognozowanej. Przy czym na efekt ten złożyły się częściowo

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2023 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 2670, ze zm.).

¹⁶ Dane nie zostały porównane z danymi za 2024 r. ze względu na wprowadzenie 1 stycznia 2025 r. nowej klasyfikacji PKD.

korzystniejsze, niż założono w prognozie na 2025 r., dochody w 2024 r. Na etapie sporządzania prognozy na 2025 r. zakładano wykonanie dochodów z opodatkowania tych grup towarów w 2024 r. w wysokości 13 922 mln zł, a faktycznie zrealizowane dochody w 2024 r. wyniosły 14 577,9 mln zł (tj. 104,7 % prognozy).

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 10 416,6 mln zł, tj. 96,7 % prognozy. W porównaniu do dochodów w 2024 r. zwiększyły się o 0,8 %. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego dostawy na rynek wódek, likierów, innych napojów spirytusowych w 2025 r. spadły o 2,4 % w porównaniu do dokonanych w 2024 r. Jednocześnie od 1 stycznia 2025 r. została podwyższona stawka akcyzy na alkohol etylowy o 5 %¹⁷, co wpłynęło na wzrost dochodów z podatku akcyzowego z 2025 r. w porównaniu do dochodów w 2024 r.

Wyraźnie niższe od prognoz były natomiast dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich. Wyniosły one łącznie 33 425,1 mln zł, tj. 90 % wielkości prognozowanej.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 31 096,1 mln zł i były niższe od prognozy z ustawy budżetowej o 3201,9 mln zł (9,3 %), natomiast w porównaniu do 2024 r. zwiększyły się o 897,3 mln zł, tj. o 3 %.

Według danych Ministerstwa Finansów krajowa sprzedaż, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe papierosów (w ujęciu ilościowym) w 2025 r. spadło o 18,2 % w porównaniu do wielkości w 2024 r. Na poziom dochodów wpłynęło podwyższenie stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe od 1 marca 2025 r. wprowadzone ustawą z 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹⁸.

NIK zwraca uwagę, że przyjęte na etapie ustalania prognozy założenie dotyczące wzrostu sprzedaży, w warunkach znaczącego podwyższenia stawek akcyzy na wyroby tytoniowe, wyroby nowatorskie oraz płyn do papierosów elektronicznych, było obarczone wysokim ryzykiem. Należy podkreślić, że przygotowując zmiany wprowadzone wskazaną wyżej ustawą z 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, liczone się ze spadkiem konsumpcji. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż „Podwyższenie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe i ich substytuty ma przede wszystkim ograniczyć spożycie ww. wyrobów przez konsumentów, w tym szczególnie przez osoby nieletnie.”

W 2025 r. dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 993,1 mln zł, tj. 86,5 % prognozy z ustawy budżetowej, a w odniesieniu do dochodów w 2024 r. wzrosły o 76,9 %. Według danych Ministerstwa Finansów krajowa sprzedaż, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe płynu do papierosów elektronicznych (w ujęciu ilościowym) w okresie styczeń-grudzień 2025 r. wzrosło o 8,5 % w porównaniu do wielkości w 2024 r.

W 2024 r. dochody z opodatkowania wyrobów nowatorskich wyniosły 1336,4 mln zł, co stanowiło 78,7 % prognozy z ustawy budżetowej. W odniesieniu do dochodów uzyskanych w 2024 r. dochody te wzrosły o 126,5 mln zł, tj. o 10,5 %. Wzrost dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego od płynu do papierosów elektronicznych oraz od wyrobów nowatorskich wynikał

¹⁷ Ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2313) od 1 stycznia 2025 r. podwyższono o 5 % stawki akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry o mocy do 5 %) i wyroby pośrednie.

¹⁸ Dz. U. poz. 1681.

z podwyżek stawek akcyzy na te wyroby. Od 1 marca 2025 r. stawka kwotowa dla wyrobów nowatorskich wzrosła o 50 %, natomiast stawka na płyn do papierosów elektronicznych wzrosła o 75 %.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły w 2025 r. 4249,4 mln zł i były niższe o 895,6 mln zł, tj. o 17,4 % od prognozy, a w porównaniu do uzyskanych w 2024 r. zmniejszyły się o 278,4 mln zł, tj. 6,1 %. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG w 2025 r. w Polsce zarejestrowano 597,4 tys. samochodów osobowych, czyli o 8,3 % więcej w porównaniu z rokiem 2024. Prognoza tych dochodów zakładała wzrost sprzedaży o 10 %.

Zgodnie z danymi Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG w 2025 r., dotyczącymi rejestracji nowych samochodów osobowych, udziały rejestracji samochodów osobowych z silnikami benzynowymi oraz silnikami diesla w rejestracjach samochodów osobowych ogółem spadły odpowiednio o 4,9 oraz o 1,6 punktu procentowego. Udział samochodów z alternatywnymi rodzajami napędu wzrósł o 6,5 punktu procentowego. W 2025 r. liczba rejestracji samochodów osobowych napędzanych benzyną silnikową spadła o 6,5 % względem 2024 r., z napędem diesla o 11,7 %, a z napędem alternatywnym wzrosła o 21,1 %. Wśród samochodów z napędem alternatywnym najwyższy wzrost odnotowano w liczbie rejestracji samochodów o napędzie wyłącznie elektrycznym – o 161,5 %. Są one w całości zwolnione z podatku akcyzowego.

Wykonanie dochodów z podatku akcyzowego w poszczególnych grupach towarów zaprezentowano w tabeli *Dochody budżetowe z podatku akcyzowego w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stanowiącej załącznik nr 6.4 do niniejszej informacji.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosły 63 686,7 mln zł i były o 7032,2 mln zł, tj. o 9,9 % niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej oraz o 3447 mln zł, tj. o 5,7 % wyższe od zrealizowanych dochodów w 2024 r.

Na etapie planowania dochodów z CIT na 2025 r. prognozowano, iż dochody z tego źródła w 2024 r. wyniosą 61 447 mln zł. Rzeczywiste wykonanie dochodów w 2024 r. było niższe od tej prognozy o 1207,3 mln zł, tj. o 2 %.

Produkt krajowy brutto w 2025 r. nominalnie wzrósł o 6,6 % w porównaniu do 2024 r., wobec wzrostu o 7,4 % w 2024 r. Na etapie ustawy budżetowej szacowano wzrost o 9,1 %.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych w 2025 r. wyniósł 261,3 mld zł i był o 18,6 mld zł wyższy (o 7,7 %) od uzyskanego w 2024 r.¹⁹ Wykazało go 78,1 % przedsiębiorstw (wobec 77,2 % w 2024 r.). Strata netto wyniosła 64,2 mld zł i była niższa o 4,8 mld zł w skali roku.

Wynik finansowy netto sektora bankowego, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2025 r. wyniósł 48,7 mld zł, wobec 40,1 mld zł w roku poprzednim (wzrósł o 21,5 %).²⁰

Wynik rozliczenia rocznego CIT za 2024 r. dla całego sektora finansów publicznych wyniósł 4541 mln zł i był mniej korzystny niż w roku poprzednim (6081 mln zł) o 1540 mln zł. Niższe, niż

¹⁹ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2025 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 23 marca 2026 r.

²⁰ Wyniki finansowe banków w 2025 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 26 marca 2026 r.

Ministerstwo Finansów oczekiwało, osiągnięte zostały wpływy z tytułu podatku minimalnego²¹, po raz pierwszy wykazanego w rozliczeniach rocznych za 2024 r. Planowano, że wpłaty z tego tytułu wyniosą ok. 1,4 mld zł. W rozliczeniach rocznych za 2024 r. podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych wykazali podatek należny zaledwie w kwocie 86,2 mln zł.

Efektywna stawka CIT za 2024 r. wyniosła 16,43 % i była o 0,18 punktu procentowego niższa w porównaniu do efektywnej stawki za 2023 r., w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19 % wyniosła 17,23 % i była o 0,18 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki za 2023 r.
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9 % wyniosła 8,16 % i była o 0,09 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2023 r.

Liczba podatników podatku dochodowego od osób prawnych na koniec 2025 r. (1134,1 tys.) była o 4,5 % wyższa od ich liczby na koniec 2024 r. (1085,2 tys.).

Łączne wykonanie wpływów (stanowiących dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu CIT wyniosło 91 844,1 mln zł i było wyższe o 5234,1 mln zł, tj. o 6 % od wykonania w 2024 r. Najwyższe kwoty podatku dochodowego od osób prawnych²² wpłynęły od podmiotów z branż:

- *L. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa* – w kwocie 24 056,4 mln zł i stanowiły 26,2 % wpływów ogółem w 2025 r.,
- *C. Przetwórstwo przemysłowe* – w kwocie 19 528,6 mln zł i stanowiły 21,3 % wpływów ogółem w 2025 r.,
- *G. Handel hurtowy i detaliczny* – w kwocie 15 504,8 mln zł i stanowiły 16,9 % wpływów ogółem w 2025 r.

Wpłaty od podmiotów z powyższych branż stanowiły 64,3 % wszystkich wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, na podstawie ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmieniającej zasady ustalania udziału przekazano 28 157,3 mln zł. W 2024 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z tytułu udziału we wpływach z CIT – 26 370,3 mln zł.

Dochody z **podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)** wyniosły 28 752,1 mln zł. W porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 2983,5 mln zł, tj. o 9,4 %.

Niższe o 8549,3 mln zł, tj. o 8,1 % wykonano dochody za 2024 r. w porównaniu do ich prognozowanego wykonania, przyjętego na etapie planowania dochodów na 2025 r. do ustawy budżetowej.

²¹ Art. 24ca wprowadzony od 1 stycznia 2022 r. ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105, ze zm.). Następnie na podstawie art. 38ec, dodanego ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2180, ze zm.), która weszła w życie 26 października 2022 r., wyłączono stosowanie art. 24ca w odniesieniu do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r. Zgodnie ze wskazanym przepisem podatnicy obowiązani do zapłaty minimalnego podatku dochodowego zostali zwolnieni z obowiązków określonych w art. 24ca za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

²² Wpływy, tj. wpłaty minus zwroty. Kwoty nie są pomniejszone o udziały jednostek samorządu terytorialnego.

W następstwie reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dochody budżetu państwa z PIT były o 68 847,7 mln zł, tj. o 70,5 % niższe od zrealizowanych w 2024 r.

Wpływy całego sektora finansów publicznych (budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego) z tytułu PIT wyniosły 202 819,5 mln zł. Były one niższe o 2983,5 mln zł, tj. o 1,4 % w stosunku do prognozowanych na etapie ustawy budżetowej (205 803 mln zł) oraz wyższe o 24 087,9 mln zł, tj. o 13,5 % od zrealizowanych w poprzednim roku.

Saldo rocznych rozliczeń w PIT ogółem za 2024 r. wyniosło minus 8325,8 mln zł i w porównaniu do salda za 2023 r. było korzystniejsze dla całego sektora finansów publicznych o 561 mln zł.

Jednostkom samorządu terytorialnego (w tym związkowi metropolitalnemu) z tytułu udziału w PIT w 2025 r. przekazano kwotę 174 067,4 mln zł, tj. o 92 935,6 mln zł (o 114,5 %) większą niż w roku poprzednim (81 131,8 mln zł).

Rok 2025 był pierwszym okresem obowiązywania reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która całkowicie zmieniła sposób określania wysokości udziałów JST w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochody JST z tytułu udziału w PIT są obliczane na podstawie dochodów i przychodów podatników. W poprzednim stanie prawnym²³ podstawę do obliczeń stanowiły wpływy z podatku PIT.

Środki stanowiące należne dochody JST²⁴ z tytułu udziału w PIT podlegały przekazaniu w dwunastu miesięcznych ratach od grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy²⁵ do listopada roku budżetowego – w terminie do 25. dnia każdego miesiąca, z tym że rata przekazywana w lutym wyniosła 2/13²⁶. Z kolei dochody związku metropolitalnego z przedmiotowego tytułu podlegały przekazaniu w dwunastu równych ratach miesięcznych, w terminie do 25. dnia każdego miesiąca²⁷. Pierwsza rata środków stanowiących należne dochody JST z tytułu udziału w PIT na rok 2025, w wysokości 1/13 planowanej rocznej kwoty należnych dochodów z tego tytułu, podlegała przekazaniu w terminie do 25 grudnia 2024 r.²⁸. Powyższa rata dotyczyła dochodów budżetu państwa w 2025 r.²⁹ Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że norma prawna zawarta w art. 40 ust. 1 ustawy o dochodach JST nie wyraża *explicite* zasady zaliczania do dochodów właściwych dla danego roku budżetowego pierwszej raty udziałów JST w PIT przekazanej w grudniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Z kolei przepis art. 94 ustawy o dochodach JST znajduje się w rozdziale 10 obejmującym przepisy przejściowe, dostosowujące oraz końcowe. Jest on przepisem incydentalnym i dotyczył tylko pierwszej raty środków przekazanych w grudniu 2024 r., a należnych za 2025 r. Nie wyraża ogólnej normy prawnej i nie obejmuje swoim zakresem wszystkich lat budżetowych. W rachunkowości sektora publicznego metoda kasowa pełni kluczową i nadrzędną rolę³⁰. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega zasadność ujmowania w roku

²³ Uchylona z dniem 25 października 2024 r. ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

²⁴ Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa.

²⁵ W grudniu 2024 r. przekazano kwotę pierwszej raty należną za rok 2025 w wysokości 13 342,5 mln zł, zaś w grudniu 2025 r. przekazano kwotę pierwszej raty należną za rok 2026 w wysokości 14 858,8 mln.

²⁶ Art. 40 ust. 1 ustawy o dochodach JST.

²⁷ Art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186).

²⁸ Art. 94 ust. 1 ustawy o dochodach JST.

²⁹ Art. 94 ust. 4 ustawy o dochodach JST.

³⁰ Art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).

budżetowym wszystkich przynależnych do niego rat udziałów JST w PIT, a zatem także i pierwszej raty przekazywanej w grudniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Jednakże zdaniem NIK zastosowanie w tym przypadku metody, powinno wprost wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, ustalając kwoty rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2025, nie uwzględnił dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (tzw. IP Box), co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 lit. b ustawy o dochodach JST.

Punkt wyjścia do ustalenia kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału w PIT stanowią dochody podatników PIT zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego³¹. W toku kontroli stwierdzono, iż przedmiotowe dochody z tytułu IP Box nie zostały uwzględnione w procesie ustalenia kwoty udziału JST w PIT za 2025 r. Z danych przedłożonych przez Dyrektora Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów wynika, iż łączna kwota przedmiotowych dochodów IP Box za 2022 r. wyniosła 2450,4 mln zł³².

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wyjaśniał, iż ustalając dochody JST na 2025 r. Departament opierał się na informacji o dochodach podatników podatku PIT za 2022 r. według stanu na 10 marca 2024 r., a ustalone, w oparciu o tę informację dochody JST zostały wykonane zgodnie z planem. Dyrektor w kontekście ewentualnych przyczyn powyższego stanu rzeczy wskazał, że stan danych podatkowych oraz ich zakres istotnie odbiegały od poprzednich, obowiązujących przez wiele lat rozwiązań. Informacja o dochodach podatników podatku PIT za 2022 r. została przygotowana na etapie wczesnych prac analitycznych prowadzonych w toku szerokiej reformy dochodów samorządowych.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wyjaśnił, iż w ocenie Departamentu nieuwzględnienie danych IP Box nie miało negatywnego wpływu na poziom dochodów JST ogółem w 2025 r. Następnie Dyrektor zauważył, że ustawa o dochodach JST wprowadziła ograniczenie ponadprzeciętnych wzrostów dochodów w 2025 r.³³, czyli w pierwszym roku jej obowiązywania. Dochody w 2025 r. nie mogły być wyższe niż 112 % dochodów obliczonych na podstawie uchylonej ustawy z 2003 r. Zatem zwiększenie bazy podatkowej nie wpłynęłoby na zwiększenie dochodów JST. Ponadto Dyrektor zwrócił uwagę na art. 32 ustawy o dochodach JST dotyczący korekty z tytułu zamożności. Jest ona naliczana dla jednostki samorządu terytorialnego, której dochody w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego są wyższe od 120 % dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii JST.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż powyższe twierdzenie Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów jakoby brak uwzględnienia dochodów IP Box przy ustalaniu udziału JST w PIT za 2025 r. nie miał negatywnego wpływu na ogólny poziom dochodów JST za 2025 r., może okazać się przedwczesne. Albowiem zwiększenie bazy podatkowej o dochody IP Box winno zostać przeanalizowane przede wszystkim oddzielnie dla każdej z JST,

³¹ Art. 11 ust 1 ustawy o dochodach JST.

³² Dane według stanu na dzień 3 kwietnia 2026 r. Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o dochodach JST dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych na rok 2025 ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych za rok 2022 zeznaniach podatkowych.

³³ Art. 88 ust. 1 ustawy o dochodach JST.

co nie było możliwe w toku tej kontroli. Może się bowiem okazać, iż nowa zwiększona kwota dochodów podatników PIT danej JST (uwzględniająca dochody IP Box) nie spowoduje przekroczenia progu 112 %³⁴ i/lub nie będzie skutkowałą koniecznością zastosowania korekty z tytułu zamożności³⁵. Tym samym nie można wykluczyć sytuacji zaniżenia przekazanej danej JST kwoty udziału w PIT za 2025 r., po ustaleniu jej wysokości z uwzględnieniem dochodów IP Box.

Łączne wykonanie wpływów (stanowiących sumę dochodów budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosło 156 821,9 mln zł i było o 21 120,7 mln zł (o 15,6 %) wyższe niż w roku poprzednim (135 701,3 mln zł). Dochody budżetu państwa z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej w następstwie reformy dochodów JST, według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z 7 kwietnia 2026 r. (tj. po obniżeniu wpływów wykazywanych w § 001 o pełną kwotę udziału JST w PIT), obniżyły się do minus 17 245,4 mln zł, szerzej na ten temat w punkcie 4.2 niniejszej informacji *Sprawozdawczość*. Dochody te były o 71 814,9 mln zł niższe od zrealizowanych w roku poprzednim (54 569,5 mln zł).

Na wyższe wpływy sektora finansów publicznych w 2025 r. z tytułu podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej w porównaniu do roku poprzedniego miał wpływ wzrost: funduszu wynagrodzeń (od 1 stycznia 2025 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wzrosła o 5 %, a minimalne wynagrodzenie zostało podwyższone do kwoty 4666 zł z kwoty 4300 zł) oraz coroczna waloryzacja rent i emerytur.

Wpływy całego sektora finansów publicznych z tytułu podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej wyniosły 126 751,7 mln zł i były wyższe od wpływów z poprzedniego roku o 21 064,5 mln zł, tj. o 19,9 %. Dochody budżetu państwa z tego źródła w następstwie reformy dochodów JST wyniosły minus 13 938,7 mln zł i były niższe niż w 2024 r. o 56 412,3 mln zł (według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z 7 kwietnia 2026 r. oraz Departamentu Podatków Dochodowych o podziale kwoty wpływów w § 001 na dochody z podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej oraz dochody z tzw. podatku liniowego).

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2025 r. było o 9,1 % wyższe niż w 2024 r. Tym samym było wyższe niż prognozowane na etapie opracowania ustawy budżetowej (7,1 %). Według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów fundusz płac oraz emerytur i rent, czyli głównej determinanty dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej wzrósł o 8,9 %. Na etapie ustawy budżetowej zakładano, iż wzrost tego wskaźnika wyniesie 8 %.

Wpływy całego sektora finansów publicznych z tytułu podatku w wysokości 19 % stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (tzw. podatku liniowego) wyniosły 30 070,2 mln zł i były wyższe o 56,2 mln zł, tj. 0,2 % w stosunku do roku poprzedniego. Dochody budżetu państwa z tego źródła w następstwie reformy dochodów JST wyniosły minus 3306,8 mln zł i były o 15 402,6 mln zł niższe niż w 2024 r. (według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z 7 kwietnia 2026 r. oraz Departamentu Podatków Dochodowych o podziale kwoty wpływów

³⁴ Określonego w art. 88 ust. 1 ustawy o dochodach JST.

³⁵ Określonej w art. 32 ustawy o dochodach JST.

w § 001 na dochody z podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej oraz dochody z tzw. podatku liniowego).

Wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych, według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z 7 kwietnia 2026 r. (tj. bez uwzględnienia udziału JST w PIT w § 003, o czym szerzej w punkcie 4.2 niniejszej informacji *Sprawozdawczość*), wyniosły 42 366,2 mln zł i były o 2543,6 mln zł (o 6,4 %) wyższe niż w 2024 r. (39 822,6 mln zł). Zrealizowane wpływy były niższe od prognozowanych na etapie ustawy budżetowej o 5,2 %. Ponad 67 % wpływów w tym źródle stanowiły wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych. Wyniosły one 28 452,9 mln zł i były wyższe o 3389 mln zł, tj. o 13,5 % niż w 2024 r. Podatnicy w 2025 r. z tego tytułu wpłacili więcej o 227,2 mln zł (o 0,8 %) niż szacowano na etapie opracowania ustawy budżetowej.

Wpływy z ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodu z tytułu udziału w funduszach kapitałowych wyniosły 5751,7 mln zł i były niższe o 1616,2 mln zł, tj. o 21,9 % niż w 2024 r. Wpływy z tego źródła wyniosły mniej o 783 mln zł (o 12 %) niż szacowano na etapie ustawy budżetowej.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych oraz zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej wyniosły 3617,7 mln zł i były wyższe o 426,5 mln zł, tj. o 13,4 % od dochodów zrealizowanych w 2024 r. (3191,2 mln zł). Były one wyższe o 166,8 mln zł, tj. o 4,8 % od prognozowanych w ustawie budżetowej (3450,9 mln zł).

Wpływy z PIT od dochodów zagranicznej jednostki kontrolowanej wyniosły 13,4 mln zł, podczas gdy w poprzednim roku 16,3 mln zł.

Dochody z tytułu **podatku od niektórych instytucji finansowych** wyniosły 7040,5 mln zł. Były wyższe o 130,5 mln zł, tj. o 1,9 % od zaplanowanych (6910 mln zł). W porównaniu do zanotowanych w 2024 r. dochody te wzrosły o 9,3 % (6441,3 mln zł).

Wartość aktywów sektora bankowego w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 3 527 774 mln zł (o 13,7 %), w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (obniżających podstawę opodatkowania) wzrosła o 1 938 379,9 mln zł (o 35,3 %). Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 25,4 % i w porównaniu do udziału w 2024 r. wzrósł o 4,1 punktu procentowego (w 2024 r. wyniósł 21,3 %).

Dochody z podatku od gier wyniosły w 2025 r. 6193,3 mln zł, tj. o 16,9 % więcej niż kwota prognozowana w ustawie budżetowej. Dochody te były wyższe o 927,1 mln zł, tj. o 17,6 %, niż w 2024 r. Wzrost dochodów z podatku od gier dotyczył wszystkich rodzajów gier.

Największy wzrost odnotowała sprzedaż gier kasynowych przez sieć Internet (realizowana w formie monopolu państwa). Zadeklarowany podatek od gier z tego rodzaju działalności wyniósł 1361,5 mln zł i był wyższy o 346,1 mln zł (34,1 %) w porównaniu do podatku zadeklarowanego w roku poprzednim. Kasyno internetowe oferowane przez monopol państwa (wykonywany przez Totalizator Sportowy sp. z o. o.) jest jedynym legalnym tego typu kasynem w Polsce. Nadal rosła jego popularność wśród graczy.

Kolejnym rodzajem gier, który w znaczący sposób wpłynął na wzrost wpływów z tytułu podatku od gier, był sektor zakładów wzajemnych. Deklarowany podatek od gier z tego tytułu wyniósł 2250,2 mln zł – wzrost o 295,6 mln zł (o 15,1 %), z czego wzrost w zakładach urządzanych poprzez

sieć Internet wyniósł 16,9 %, natomiast w zakładach urządzanych w punktach stacjonarnych odnotowano spadek o 5,4 %.

Grami, które również odnotowały istotny wzrost wpływów z tytułu podatku od gier, były gry liczbowe i loterie pieniężne, zorganizowane w formie monopolu państwa. Łącznie z tego tytułu zadeklarowany podatek od gier wyniósł 1737 mln zł i był wyższy o 180,5 mln zł (o 11,6 %) w porównaniu do zadeklarowanego za 2024 r.

Zadeklarowany podatek od gier z salonów gier na automatach (realizowanych w formie monopolu państwa) wyniósł w 2025 r. 271 mln zł i był wyższy o 51,9 mln zł (o 23,7 %). Wzrost ten wynikał z rozwoju sieci salonów gier na automatach, których liczba na koniec 2025 r. wynosiła 2131 wobec 2058 na koniec 2024 r. Liczba automatów eksploatowanych w salonach gier wzrosła w ciągu 2025 r. o 667 szt. do poziomu 8868 szt. (wobec 8201 szt. na koniec 2024 r.).

W porównaniu do 2024 r. odnotowano nieduży wzrost w segmencie stacjonarnych kasyn gier, gdzie deklarowany podatek od gier w 2025 r. wyniósł 589 mln zł i był wyższy o 14,7 mln zł (o 2,6 %).

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin zostały zrealizowane w kwocie 4750,5 mln zł. Były one wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1250,5 mln zł tj. o 35,7 %. W porównaniu do wykonanych w 2024 r. były wyższe o 716,4 mln zł, tj. o 17,8 %.

Zdecydowaną większość (94,6 %) tych dochodów stanowiły wpływy z podatku od wydobycia miedzi oraz srebra, które w 2025 r. wyniosły 4493,8 mln zł. Zrealizowane dochody z podatku od wydobycia tych surowców były o 36,2 % wyższe od prognozowanych na etapie ustawy budżetowej w kwocie 3300 mln zł. Na lepszą realizację dochodów wpłynęły wyższe od założonych ich ceny. Średnia cena 1 tony miedzi była o 8,7 % wyższa od prognozowanej, a 1 kg srebra o 52,4 %. Wyższe od wielkości prognozowanej było również faktyczne wydobycie tych kopalin: miedzi o 2,8 %, srebra o 2,2 %.

W porównaniu do wykonanych w 2024 r. (3786,3 mln zł), dochody z podatku od wydobycia miedzi i srebra były o 18,7 % wyższe. Wyższe były ceny tych kopalin, miedzi o 2,1 % a srebra o 14,5 %. Wyższe niż w roku poprzednim było także ich wydobycie (miedzi o 1,5 % a srebra o 1,9 %).

Dochody z podatku od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego wyniosły 256,8 mln zł i były o 28,4 % wyższe od prognozy przyjętej do ustawy budżetowej. Średnia cena gazu ziemnego była o ponad 7 % wyższa niż prognozowano, a cena ropy naftowej o 21,9 % niższa. Natomiast wydobycie tych kopalin było wyższe niż zakładano, ropy naftowej o 3,8 %, a gazu ziemnego o 3,1 %.

Zrealizowane w 2025 r. dochody z podatku od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego były o 3,6 % wyższe od uzyskanych w 2024 r. (247,8 mln zł). Średnia cena za megawatogodzinę gazu ziemnego była wyższa średnio o 3,5 %, a cena za tonę ropy naftowej – niższa o 17,5 %. Wydobycie w 2025 r. ropy naftowej było niższe niż w roku poprzednim (o 0,3 %) a gazu ziemnego wyższe (o 2,3 %).

Dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły w 2025 r. 4636,2 mln zł, co stanowiło 93,7 % prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Niższa o 1,4 punktu procentowego od założeń przyjętych do prognozy była inflacja.

W porównaniu do wpływów uzyskanych w roku poprzednim, dochody wzrosły o 279,3 mln zł, tj. o 6,4 %, co było wynikiem zwiększenia liczby podatników podatku od sprzedaży detalicznej.

W całym 2025 r. 266 podmiotów przynajmniej raz złożyło deklarację z tego tytułu, natomiast w 2024 r. takich podmiotów było 249.

4.1.2. REALIZACJA DOCHODÓW NIEPODATKOWYCH

Dochody z cła wyniosły 7735 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 2,6 %.

Dochody zrealizowano powyżej planu, pomimo niższej od prognozowanej wartości importu towarów z krajów spoza Unii Europejskiej (o blisko 8 %) oraz niższego średniego kursu PLN/EUR (kurs ten wyniósł 4,24 zł i był niższy o 0,05 zł od planowanego). W 2025 r. efektywna stawka celna wyniosła 1,02 % i okazała się wyższa od zakładanej (0,91 %), co było związane z działaniami legislacyjnymi i wykonawczymi UE, w szczególności wprowadzeniem restrykcji celnych wobec wybranych krajów.

Dochody z cła były wyższe o 13,5 % (6815,9 mln zł) niż w 2024 r. Wyższa o 7,5 % niż przed rokiem okazała się wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej. Średni kurs złotego do euro obniżył się o 0,07 zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w 2025 r. zrealizowano w kwocie 4857,9 mln zł, tj. o 1040,7 mln zł (o 27,3 %) wyższej od prognozy. Dochody te były o 797,1 mln zł, tj. o 19,6 %, wyższe niż w 2024 r. (4060,8 mln zł).

Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat wyniosły 3082,9 mln zł. Były one o 1382,9 mln zł, tj. o 81,3 %, wyższe od prognozowanych oraz o 380,6 mln zł, tj. 14,1 % od dochodów wykonanych w roku poprzednim (2702,3 mln zł). Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 1246,4 mln zł. Były one wyższe o 246,4 mln zł, tj. o 24,6 % od prognozowanych oraz o 95,4 mln zł, tj. o 8,3 % od dochodów wykonanych w roku poprzednim (1151 mln zł). Odsetki za nieterminowe rozliczenia płacone przez urzędy obsługujące organy podatkowe, które pomniejszyły dochody w tym źródle, wyniosły 625,9 mln zł. Były one niższe od odsetek zapłaconych w poprzednim roku o 252,2 mln zł, tj. o 28,7 % (878,1 mln zł).

Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał w 2025 r. na rachunek dochodów budżetu państwa zaplanowaną w ustawie budżetowej wpłatę z zysku za 2024 r. w kwocie 1300 mln zł. W poprzednim roku była to kwota 1574,9 mln zł.

Dochody z **wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych**, zaplanowane w kwocie 1 mln zł, wyniosły w 2025 r. 1,2 mln zł. Wpłat dokonały dwa przedsiębiorstwa państwowe. Na koniec 2025 r. w Polsce było 14 przedsiębiorstw państwowych.

W 2025 r. nie była planowana i nie wystąpiła **wpłata do budżetu państwa z zysku Narodowego Banku Polskiego**. Ostatnie dochody z tego źródła zostały zrealizowane w 2022 r., gdy wyniosły 844,5 mln zł.

4.1.3. ŚRODKI POCHODZĄCE Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ I Z INNYCH ŹRÓDEŁ NIEPODLEGAJĄCE ZWROTOWI

Dochody ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 3218,8 mln zł i stanowiły 77,8 % prognozowanych (4135,4 mln zł). Dochody z tego źródła były wyższe niż w 2024 r. o 850,5 mln zł, tj. o 35,9 %.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało głównie wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2021–2027. Na dochody przekazano środki w wysokości 1439,6 mln zł, podczas gdy planowano o 41,1 % wyższe (2442,4 mln zł). Środki przekazywane na dochody budżetu państwa w części 77 stanowią refinansowanie wydatków ponoszonych przez budżet państwa na rzecz beneficjentów programów unijnych w ramach pomocy technicznej. Ich wysokość jest uzależniona od kwot wykonania wydatków wykazywanych przez dysponentów w ramach poszczególnych programów. Na niższe od założeń wykonanie dochodów bezpośrednio wpłynęło niższe wykonanie wydatków.

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 1085,7 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1,7 mln zł, tj. o 0,2 %. Wpływy z innych środków³⁶ wyniosły 653,9 mln zł i zostały wykonane w wysokości wyższej o 10,9 % od prognozowanej (589,7 mln zł). Dochody z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 16,8 mln zł i były niższe od planowanych o 2,6 mln zł, tj. o 13,5 %.

4.1.4. NALEŻNOŚCI POZOSTAŁE DO ZAPŁATY

Należności pozostałe do zapłaty w części 77 na koniec 2025 r. wyniosły 119 617,8 mln zł i były o 191,9 mln zł (o 1,8 %) niższe niż na koniec 2024 r. Należności podatkowe wyniosły – 108 500,4 mln zł, a należności niepodatkowe – 11 117,4 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych były o 2297,4 mln zł, tj. o 2,1 % niższe od ich stanu na koniec 2024 r. W poprzednich latach należności te: wzrosły o 1,8 % w 2022 r., w 2023 r. zmniejszyły się o 2 %, a w 2024 o 3,7 %.

Dane o stanie należności i zaległości zaprezentowano w tabeli *Należności budżetu państwa w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* stanowiącej załącznik nr 6.5 do niniejszej informacji.

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym w urzędach skarbowych, wyniósł 98,9 % i w porównaniu do osiągniętego w roku poprzednim poprawił się o 0,1 punktu procentowego (w 2022 r. wyniósł 98,1 %, a w 2023 r. 98,5 %).

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 92,4 % stanowiły zaległości netto (100 308,4 mln zł). W porównaniu do stanu na koniec 2024 r. zmniejszyły się o 2,5 %, były również o 6,1 % niższe niż wykazane średnio na koniec lat 2022-2023.

³⁶ Wpływy z innych środków to wpływy, o których mowa w artykule 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych; przykładowo: Fundusze Europejskie na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo 2021-2027 (FEMGiB), granty z programów Erasmus, Horyzont.

Struktura należności podatkowych nie uległa zasadniczym zmianom w porównaniu do występującej w roku poprzednim. Największy udział miały należności w podatku od towarów i usług – 83 % oraz w podatku akcyzowym – 6,6 %.

W skali kraju na przestrzeni lat 2022-2025 poprawiała się z 36 dni do 18 dni szybkość podejmowania działań windykacyjnych, liczona dla zaległości wymagalnych jako średni upływ czasu od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego.

W 2025 r. organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 7801,8 mln zł, tj. o 6,6 % (482,7 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. W 2024 r. kwota ta wzrosła o 10,4 %, w 2023 r. o 1,1 %, a w 2022 r. odnotowano zwiększenie kwoty wyegzekwowanej o 48 %.

Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 7,8 % wobec 7,1 % na koniec 2024 r., 6,2 % na koniec 2023 r. oraz 6,1 % na koniec 2022 r.

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 46,6 % do 48,1 %. Na koniec 2025 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 16 212 mln zł i była o 493 mln zł wyższa od wykazanej na koniec 2024 r. (o 3,1 %).

Niska nadal była natomiast ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych (powstałych przed 2025 r.). Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 4,63 %. W porównaniu do osiągniętego w 2024 r. oraz 2022 r. pozostał na takim samym poziomie, a w relacji do 2023 r. obniżył się o 0,22 punktu procentowego.

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych podatkowych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych podatkowych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 60,4 % i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 2,6 punktu procentowego, a od notowanego średnio w latach 2022 – 2023 był wyższy o 4,2 punktu procentowego.

W 2025 r. z powodu przedawnienia odpisano kwotę 6940,7 mln zł należności podatkowych, tj. o 23,7 % mniej niż w roku poprzednim oraz o 12,6 % mniej, niż średnio odpisywano w latach 2022 - 2023. Podobnie jak w latach ubiegłych główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych i brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg przedawnienia, głównie z uwagi na brak majątku podlegającego egzekucji.

Kwoty odpisanych z powodu przedawnienia należności przekraczających 1 mln zł w zakresie podatków CIT, PIT oraz VAT (krajowy i wspólnotowe nabycie towarów), stanowiły 40,7 % w 2024 roku i 45,6 % w 2025 roku ogólnej kwoty odpisów z tego tytułu w tych podatkach. W latach tych odpisano odpowiednio 2789,4 mln zł oraz 2571,4 mln zł takich zaległości.

W 2025 r. w urzędach skarbowych – po zmianie stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania przepisu art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁷ – uznano za przedawnione i odpisano 35,4 tys. należności podatkowych wymagalnych wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego w łącznej kwocie 1004 mln zł (co stanowiło 14,5 % kwoty odpisanej w 2025 r. ogółem z tytułu przedawnienia). W 2024 r. w urzędach skarbowych uznano za przedawnione i odpisano 176,5 tys. takich należności na kwotę 3475,9 mln zł, co stanowiło 38,2 % kwoty odpisanej z tytułu przedawnienia ogółem w 2024 r.

Po kontroli *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*³⁸, przeprowadzonej w 2015 r., Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do Ministra Finansów wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność wypracowania w porozumieniu z innymi organami państwa koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12. Wskazano również, że w ocenie NIK niezbędne jest z punktu widzenia poszanowania standardów państwa prawa wykonanie zalecenia wynikającego z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., zgodnie z którym obecne brzmienie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. NIK po kontroli P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa³⁹ ponownie zwróciła uwagę, że (od ponad dekady) nie zostały zrealizowane zalecenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., dotyczące kluczowego dla realizacji zobowiązań podatkowych obszaru, jakim jest przedawnienie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

Do zakończenia czynności kontrolnych nie zostały wykonane zalecenia dotyczące konieczności pilnej interwencji ustawodawcy w zakresie zmiany brzmienia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Minister Finansów i Gospodarki przygotował projekt zmiany Ordynacji podatkowej przewidujący zastąpienie zasady nieprzedawniania się zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym – instytucją zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wskutek dokonania wpisu hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego. Na wniosek Ministra, Rada Ministrów 3 lutego 2026 r. zdecydowała o wydzieleniu z projektu UD196 przepisów dotyczących przedawnień zobowiązań podatkowych do odrębnej inicjatywy ustawodawczej (UD367). Projekt 25 lutego 2026 r. wpłynął do Sejmu (druk 2288). W dniu 22 maja 2026 r. uchwaloną ustawę przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa przeprowadziła w 10 urzędach skarbowych badanie egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa przez wybranych naczelników urzędów skarbowych. W dziesięciu kontrolowanych urzędach skarbowych należności podatkowe pozostałe do zapłaty ogółem według stanu na koniec 2025 r. stanowiły 4,1 % należności z tytułu dochodów podatkowych ogółem i wyniosły 4451,5 mln zł, w tym zaległości netto 3966,6 mln zł (89,1 %). W ramach kontroli NIK szczegółowym badaniem objęto dochodzenie zaległości netto z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa od 72 zobowiązanych. Łączna kwota zaległości objęta

³⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*. Nr ewid. 23/2016/P/15/012/KBF, Warszawa 2016.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Nr ewid. 56/2025/P/25/001/KBF, Warszawa czerwiec 2025.

badaniem wyniosła 1696,1 mln zł. Niezależnie od tego badaniem objęto 105 postępowań egzekucyjnych umorzonych w 2025 r. z powodu bezskuteczności egzekucji na łączną kwotę 19,2 mln zł.

Badanie podejmowanych w urzędach skarbowych czynności w celu odzyskania zaległych należności wykazało (w pięciu z 10 zbadanych urzędów skarbowych) między innymi:

- opóźnienia w egzekwowaniu zaległości podatkowych w dwóch spośród 10 kontrolowanych urzędów (Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie, Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady); badaniem objęto 25 spraw, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:
 - wystawiania upomnień lub tytułów wykonawczych (obejmujących należności w kwocie 17,3 mln zł) w 15 sprawach z opóźnieniem, które następowało po upływie od 23 dni (Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie) do ponad czterech lat (Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady) od wystąpienia zdarzeń to umożliwiających;
 - podejmowania czynności egzekucyjnych w siedmiu sprawach (obejmujących należności w kwocie 1,1 mln zł) z opóźnieniem; nieuzasadnione przerwy wyniosły od 91 dni do 239 dni (Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady);
- brak zabezpieczenia w jednej sprawie z siedmiu zbadanych wpisem hipoteki przymusowej zaległości podatkowych zobowiązanego w wysokości 0,4 mln zł (Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik);
- umorzenie postępowania egzekucyjnego w jednej sprawie z 10 zbadanych pomimo niezastosowania w trakcie prowadzonego postępowania wobec zobowiązanego, posiadającego zaległości podatkowe w kwocie 0,2 mln zł środka egzekucyjnego w sytuacji posiadania informacji o zgłoszeniu zobowiązanego do ubezpieczenia społecznego (Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik);
- zaniechania w zakresie rzetelnego poszukiwania majątku zobowiązanych w siedmiu sprawach z 27 zbadanych (Urząd Skarbowy w Opolu, Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku);
- brak zgłaszania w 27 z 38 zbadanych spraw okoliczności podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego na podstawie art. 55a ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Urząd Skarbowy Poznań-Winogrady, Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku, Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu).

W kontrolowanych dziesięciu urzędach skarbowych kwota należności podatkowych odpisanych w 2025 r. z tytułu przedawnienia wyniosła 210 mln zł i była o 33,1 % niższa niż w roku poprzednim (314,1 mln zł). Spośród niej kwota 20,2 mln zł (9,6 %) dotyczyła opisanych zaległości wymagalnych wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego – co nastąpiło po zmianie stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa. Była ona czterokrotnie niższa niż w roku poprzednim (81,4 mln zł).

Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych na bieżąco monitorowali egzekwowanie zaległości podatkowych. W badanych urzędach skarbowych należności podatkowe ogółem wzrosły z 4205,1 mln zł na koniec 2024 r. do 4451,5 mln zł na koniec 2025 r. (o 5,9 %). Na wzrost ten złożył się głównie przyrost zaległości wynikających z decyzji wymiarowych, zwłaszcza naczelników urzędów celno-skarbowych.

Spośród dziesięciu kontrolowanych urzędów skarbowych najkrótszy czas reakcji – czyli najszybciej w 2025 r. podejmowano działania windykacyjne – w Urzędzie Skarbowym Wrocław – Psie Pole (średnio w ciągu 12 dni), Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu i w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bielsku-Białej (13 dni). Najślabiej pod tym względem wypadł Pierwszy Urząd Skarbowy w Lublinie (21 dni). W zdecydowanej większości kontrolowanych urzędów nastąpiła w latach 2022–2025 wyraźna poprawa szybkości podejmowania działań windykacyjnych. W 2025 r. czas reakcji wynosił 12–21 dni, podczas gdy w 2022 r. często przekraczał 50–80 dni.

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł w kontrolowanych urzędach skarbowych średnio z 46,6 % w 2024 r. do 48,1 % w 2025 r. Najwyższa tak mierzona skuteczność egzekucji została odnotowana w 2025 r. w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Lublinie (55 %) oraz Urzędzie Skarbowym Kraków-Prądnik (54,6 %), natomiast najniższa w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Bemowo (17,9 %). Niski poziom tej relacji w ostatnim z wymienionych urzędów był wynikiem skierowania do egzekucji pod koniec 2025 r. tytułów wykonawczych obejmujących wielomilionowe zaległości podatkowe wymierzone po kontrolach celno-skarbowych. Postępowań tych nie zakończono do końca roku.

W kontrolowanych urzędach skarbowych w 2025 r. umorzono postępowania egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji zaległości podatkowe w kwocie 411,6 mln zł. Najwyższe kwoty umorzeń odnotowano w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Bemowo (158,3 mln zł) oraz Urzędzie Skarbowym Poznań-Winogrady (111,3 mln zł). Analiza umorzonych postępowań egzekucyjnych ze względu na bezskuteczność egzekucji wykazała, że umorzenia były uzasadnione. Brak było u zobowiązanych majątku i źródeł dochodów, z których możliwe byłoby wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (poza jednym przypadkiem stwierdzonym w Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik).

4.1.5. WERYFIKACJA ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH PRZEZ KRAJOWĄ ADMINISTRACJĘ SKARBOWĄ

Kontynuowany był proces ograniczania kontroli na rzecz weryfikowania poprawności rozliczeń podatkowych w ramach czynności sprawdzających.

Naczelnicy urzędów celno-skarbowych oraz urzędów skarbowych przeprowadzili łącznie 13 835 kontroli celno-skarbowych i podatkowych, tj. mniej o 29,9 % niż średnio w latach 2022–2024. Na mniejszą liczbę zakończonych kontroli wpływ miało również ograniczenie, występującego jeszcze w I półroczu 2024 r., zjawiska wszczynania kontroli celno-skarbowych w sprawach prostych, które mogły być zweryfikowane w ramach czynności sprawdzających. Natomiast łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 8024,5 mln zł, co oznaczało wzrost o 6,9 % w porównaniu do średniej z lat 2022–2024. Tym samym przełamany została widoczny od 2022 r. trend spadkowy.

Wzrosła ponownie liczba przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych czynności sprawdzających. W 2025 r. pracownicy tych urzędów przeprowadzili – 2622,6 tys. czynności sprawdzających, tj. o 9,6 % czynności więcej niż roku poprzednim (oraz o 14,9 % więcej niż w 2023 r. i o 18,8 % niż w 2022 r.).

W zakresie podatku od towarów i usług liczba czynności sprawdzających wyniosła 1072,9 tys. i w porównaniu do roku poprzedniego pozostała na zbliżonym poziomie (1072,8 tys.). Była ona o 3,2 % wyższa niż średnio w latach 2022-2023.

Liczba czynności sprawdzających obejmujących rozliczenia podatników i płatników PIT wzrosła o 20,2 % w porównaniu do 2024 r. (z 769,4 tys. do 924,9 tys.). Była ona również wyraźnie wyższa niż w latach 2022-2023 (wyniosła 681,2 tys. w 2022 r. oraz 693,2 tys. w 2023 r.).

W zakresie CIT przeprowadzono 148,8 tys. czynności sprawdzających, tj. o 34,1 % więcej niż w 2024 r. (110 906 tys.). W 2023 r. przeprowadzono 77,6 tys. czynności, a w 2022 r. – 69,9 tys.

W 2025 r. o 2517,7 mln zł wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku prowadzonych w urzędach skarbowych czynności sprawdzających.

4.2. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdania łącznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2025 r. przez dysponenta części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo, na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). W sprawozdaniu ujęto łączne dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy i Urzędu Skarbowego w Nowym Targu⁴⁰,
- z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W dniu 7 kwietnia 2026 r. uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27 części 77 wpłatę kwoty 461,8 mln zł z tytułu rozliczenia środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej za IV kwartał 2025 r. Wpłata tych środków na rachunek budżetu państwa została dokonana zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴¹.

Środki z Unii Europejskiej oraz z innych źródeł niepodlegające zwrotowi, przekazane z tytułu refundacji wydatków poniesionych z budżetu państwa na dochody części 77, ujmowano w dochodach, gdy środki faktycznie zasiły odpowiedni rachunek bankowy tej części.

W sprawozdawczości budżetowej w zakresie środków pochodzących z budżetu UE przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym w sprawozdaniach miesięcznych wykazuje się „Należności” w wysokości odpowiadającej faktycznym wpływom na rachunek dochodów budżetu państwa. Dopóki wydatek nie zostanie zrefundowany przez Komisję Europejską, nie powstało zobowiązanie Komisji wobec dysponenta części budżetowej, a tym samym nie powstała należność dysponenta.

W przypadku projektów realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe refundacja wydatków dokonywana jest przez Komisję Europejską, która decyduje o jej wysokości, w związku

⁴⁰ Urząd Skarbowy w Nowym Targu pełni rolę Centrum Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym ZEFIR2 (rozliczeń z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów).

⁴¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1375.

z czym należności, jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, są znane dopiero w momencie ich faktycznego wpływu. Tym samym nie występuje możliwość powstania zaległości w tym zakresie. W odniesieniu do projektów realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe w sprawozdaniu Rb-27 części 77 nie występują również należności podlegające zwrotowi z tytułu nieprawidłowego wykorzystania środków europejskich.

NIK nie podziela tej opinii. W żadnym sprawozdaniu Rb-27, jak zauważa NIK, nie są wykazywane należności i zaległości z tytułu kwot dochodzonych w związku z nieprawidłowościami w realizacji np. projektów w ramach Narodowego Planu Rozwoju, mimo że na rachunek bankowy dochodów części 77 wpływały w latach 2023-2025 kwoty wpłat z tego tytułu.

NIK wskazuje, że we właściwości ministra właściwego ds. rachunkowości pozostaje opracowanie zasad ewidencji, które pozwolą jednostkom egzekwującym ww. należności, a które nie są dysponentami części 77, na prawidłowe ewidencjonowanie należności i ich spłat dotyczących części 77, a we właściwości ministra właściwego ds. sprawozdawczości budżetowej pozostaje opracowanie zasad sprawozdawczości budżetowej tak, by dysponent części 77 posiadał pełną i wiarygodną informację o należnościach, w tym zaległościach, które po skutecznym wyegzekwowaniu wpłyną na dochody części 77.

Przyjęte rozwiązania polegające na ujmowaniu należności wyłącznie w wysokości faktycznych wpływów ograniczają przejrzystość systemu ewidencyjno-sprawozdawczego budżetu państwa, a Minister Finansów i Gospodarki, który jest ministrem właściwym w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rachunkowości i części 77 nie podjął należytych działań w celu zapewnienia, aby w sprawozdaniu Rb-27 były wykazane należności i zaległości z tytułu ww. kwot.

Stwierdzona nieprawidłowość polega na ujęciu w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2025 r. przekazanego udziału JST w PIT niezgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, tj. udział JST w PIT w części ustalonej od przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych ujęto w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2025 r. w § 001 zamiast w § 003. Według NIK, wykazaną w § 001 kwotę 174 067,4 mln zł należało wykazać w podziale na dwa paragrafy dochodów klasyfikacji budżetowej: § 001 w kwocie 170 276,6 mln zł i § 003 w kwocie 3790,7 mln zł.

Dochody z PIT, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową wykazywane są w sprawozdaniach budżetowych w podziale na właściwe paragrafy (tj. § 001, § 003, § 004, § 017, § 020). Klasyfikacja budżetowa rozróżnia wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) pobierane według skali podatkowej i podatku liniowego od wpływów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych, przypisując im odrębne paragrafy klasyfikacyjne, tj. § 001 i § 003. W art. 2 ust.1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określono katalog dochodów z PIT, w których jednostki samorządu terytorialnego partycypują. W odróżnieniu od wcześniej obowiązujących regulacji, aktualnie obowiązująca ustawa rozszerzyła ten katalog o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na prezentowane przez dysponenta części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2025 r. kwoty wykonanych dochodów budżetowych ogółem, w tym dochodów ogółem z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Natomiast w związku z tym, że część udziału JST w PIT ujęta w sprawozdaniu budżetowym Rb-27, oszacowana przez

NIK w kwocie 3790,7 mln zł, pomniejszyła wpływy z PIT ujmowane w § 001 klasyfikacji budżetowej, mimo że została ustalona od podatku pobieranego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, z którego wpływy są ujmowane w innym paragrafie (§ 003 klasyfikacji budżetowej), zaburzony został faktyczny obraz dochodów budżetu państwa uzyskanych z kluczowych źródeł PIT.

Ujęcie całej kwoty udziału JST w PIT w jednym paragrafie klasyfikacji budżetowej, mimo wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, to kolejne obok utworzenia w klasyfikacji budżetowej paragrafu 160 *Planowane wpływy z niektórych podatków* i rozdziałów 75690-75694⁴², działanie, którym pogorszone przejrzystość systemu ewidencyjno-sprawozdawczego budżetu państwa. Tym samym utrudniono dokonywanie na podstawie sprawozdania budżetowego Rb-27 rzetelnej i bieżącej oceny stopnia realizacji dochodów z poszczególnych źródeł/tytułów podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje:

- opinię sformułowaną po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, że utworzenie w klasyfikacji budżetowej, po stronie dochodów, paragrafu 160 i rozdziałów 75690-75694 pogorszyło przejrzystość systemu ewidencyjno-sprawozdawczego budżetu państwa
- oraz sformułowany po kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* wniosek o planowanie dochodów budżetowych w szczególności w jakiej ujmowane jest, w oparciu o klasyfikację budżetową, wykonanie poszczególnych źródeł dochodów.

⁴² Rozporządzenie Ministra Finansów z 11 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1347).

5. INFORMACJE DODATKOWE

Czynności kontrolne w Ministerstwie Finansów rozpoczęto 9 stycznia 2026 r., a zakończono 22 kwietnia 2026 r. skierowaniem do Ministra Finansów i Gospodarki wystąpienia pokontrolnego. W wystąpieniu Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o dokonanie weryfikacji przekazanych JST kwot udziałów w PIT za 2025 r. po korekcie podstawy obliczeń uwzględniającej dochody z IP Box i o ewentualne przekazanie należnych kwot JST uprawnionym. Ponadto NIK wnioskowała o zapewnienie:

- prezentowania w sprawozdaniach Rb-27 przekazanego udziału JST w PIT w sposób umożliwiający ustalenie dochodów budżetu państwa z wszystkich istotnych tytułów, zgodnie ze sposobem ustalania udziału JST (art. 2 pkt 1 ustawy o dochodach JST) oraz klasyfikacją budżetową,
- odzwierciedlania w prognozach dochodów możliwych do uzyskania efektów zmian podatkowych oraz przekazanie jednostkom organizacyjnym Ministerstwa Finansów wytycznych, uwzględniających zasadę ostrożnego planowania dochodów, przypominających reguły zgłaszania skutków projektowanych zmian systemowych do danego roku budżetowego.

Minister Finansów złożył dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Jedno z nich zostało uwzględnione w części i treść informacji o wynikach kontroli uwzględnia zmiany wprowadzone w wyniku uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Czynności kontrolne w urzędach skarbowych przeprowadzono w I kwartale 2026 r. Wystąpienia pokontrolne skierowano do naczelników urzędów skarbowych w dniach 19–24 marca 2026 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie budżetu państwa w 2025 r. – egzekwowanie zaległości podatkowych budżetu państwa przez wybranych naczelników urzędów skarbowych pozytywnie odnośnie pięciu urzędów skarbowych, a w formie opisowej w przypadku pozostałych pięciu urzędów skarbowych. W wystąpieniach Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki,
- występowanie z wnioskami o wpisanie do KRS daty wszczęcia egzekucji należności podatkowych, wysokości pozostałych do wyegzekwowania kwot oraz daty i sposobu zakończenia egzekucji w przypadkach nieuregulowania zaległości w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji,
- zabezpieczenie zaległości podatkowej w kwocie 419,6 tys. zł wpisem hipoteki przymusowej,
- podjęcie skutecznych działań zapewniających weryfikowanie potencjalnych źródeł dochodów zobowiązanych podatników w ZUS oraz w systemie Wymiana Automatyczna Informacji o Podatkach Bezpośrednich (WAIPB),
- umarzanie postępowań egzekucyjnych w oparciu o materiał dowodowy pozwalający na jednoznaczne stwierdzenie bezskuteczności egzekucji.

Sześć wniosków skierowanych do naczelników urzędów skarbowych zostało zrealizowanych, a cztery pozostają w trakcie realizacji (łącznie sformułowano 10 jednostkowych wniosków). Żaden naczelnik urzędu skarbowego nie złożył zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański	P	Departament Finansów i Spraw Publicznych
2.	Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku	Marcin Matyjasik	O	Pomorska Delegatura w Gdańsku
3.	Urząd Skarbowy Poznań-Winogrody	Jakub Bamber	O	Wielkopolska Delegatura w Poznaniu
4.	Urząd Skarbowy Warszawa-Bemowo	Joanna Soczewka	P	Mazowiecka Delegatura w Warszawie
5.	Urząd Skarbowy Wrocław – Psie Pole	Cezary Małecki	P	Dolnośląska Delegatura we Wrocławiu
6.	Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik	Grzegorz Dolecki	O	Śląska Delegatura w Katowicach
7.	Pierwszy Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty	Michał Czapla	P	Łódzka Delegatura w Łodzi
8.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej	Dorota Hamerlak	P	Śląska Delegatura w Katowicach
9.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu	Małgorzata Gwiazda-Olszewska	O	Opolska Delegatura w Opolu
10.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Lublinie	Monika Śrótna	P	Lubelska Delegatura w Lublinie
11.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie	Marzena Wojciechowska	O	Zachodniopomorska Delegatura w Szczecinie

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – w formie opisowej, N – negatywna

6.2. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA

Oceny wykonania budżetu w części 77 –Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Dochody (D):	546 337 831 tys. zł
Wydatki (W):	0 tys. zł
Łączna kwota ($G = D + W$):	546 337 831 tys. zł
Waga dochodów w łącznej kwocie ($Wd = D : G$):	1

Nieprawidłowości w dochodach: stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na skalę lub charakter, nie miały wpływu na ocenę prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów:

- 1) W prognozie dochodów z VAT na 2025 r. ujęto wpływy w wysokości 1 200 000 tys. zł z tytułu projektowanych zmian systemowych, mimo że projekt wprowadzający zmiany w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi znajdował się na wczesnym etapie przygotowawczym. Projekt przekazany został do Sejmu 13 lutego 2026 r. Ustawa nie weszła w życie w 2025 r., co oznacza, że prognoza dochodów była zawyżona o 0,3 %.
- 2) Ustalając należny jednostkom samorządu terytorialnego udział w PIT, nie uwzględniono dochodów opodatkowanych preferencyjną 5 % stawką podatkową w ramach IP Box (kwota udziału należna z tego tytułu JST nie była możliwa do oszacowania).
- 3) Nieprawidłowości w zakresie dochodzenia należności w łącznej kwocie 19 mln zł w pięciu z 10 kontrolowanych urzędów skarbowych.

Opinia częściowa dochodów: pozytywna

Nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-27: udziały JST w PIT w części ustalonej od przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych w kwocie 3790,7 mln zł ujęto w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2025 r. niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, tj. w § 001 zamiast w § 003.

Opinia o sprawozdaniach: w formie opisowej

Ocena ogólna: **pozytywna**

6.3. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA

Lp.	Wyszczególnienie	2024	2025		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		mln zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem część 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, z tego:		570 757,6	587 566,8	546 337,8	95,7	93,0
1.	Dochody podatkowe, z tego:	555 936,5	570 772,2	529 224,9	95,2	92,7
1.1.	Podatek od towarów i usług	287 683,4	349 526,0	321 646,4	111,8	92,0
1.2.	Podatek akcyzowy	90 315,1	98 136,0	92 519,3	102,4	94,3
1.3.	Podatek od gier	5 266,2	5 300,0	6 193,3	117,6	116,9
1.4.	Podatek dochodowy od osób prawnych	60 239,7	70 719,0	63 686,7	105,7	90,1
1.5.	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	97 599,8	31 735,6	28 752,1	29,5	90,6
1.5.1.	Podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych i pochodnych instrumentów finansowych	3 191,2	3 450,9	3 617,7	113,4	104,8
1.5.2.	Podatek dochodowy od osób fizycznych od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej	16,3	18,5	13,4	82,2	72,4
1.5.3.	Podatek dochodowy od osób fizycznych od dochodów z niezrealizowanych zysków	0,2	0,1	0,3	150,0	300,0
1.6.	Podatek od wydobywania niektórych kopalin	4 034,1	3 500,0	4 750,5	117,8	135,7
1.7.	Podatek od niektórych instytucji finansowych	6 441,3	6 910,0	7 040,5	109,3	101,9
1.8.	Podatek od sprzedaży detalicznej	4 356,9	4 945,6	4 636,2	106,4	93,7
2.	Dochody niepodatkowe, z tego:	12 452,8	12 659,2	13 894,1	111,6	109,8
2.1.	Cło	6 815,9	7 541,0	7 735,0	113,5	102,6
2.2.	Wpłaty z zysku NBP	-	-	-	X	X
2.3.	Wpłaty od Banku Gospodarstwa Krajowego	1 574,9	1 300,0	1 300,0	82,5	100,0
2.4.	Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych	1,2	1,0	1,2	100,0	120,0
3.	Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi, z tego:	2 368,3	4 135,4	3 218,8	135,9	77,8
3.1.	Wspólna Polityka Rolna i Rybacka	322,1	1 084,0	1 085,7	337,1	100,2
3.2.	Pozostałe programy, w tym programy Pomocy Technicznej, programy realizowane z udziałem środków otrzymanych od państw członkowskich EFTA	2 046,2	3 051,4	2 133,1	104,2	69,9

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

6.4. DOCHODY BUDŻETOWE Z PODATKU AKCYZOWEGO W CZĘŚCI 77 – PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA

Lp.	Wyszczególnienie	2024	2025		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		mln zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem dochody z podatku akcyzowego, według grup wyrobów:		90 315,1	98 136,0	92 519,3	94,3	102,4
1.	Paliwa silnikowe	36 920,7	38 477,0	37 789,8	98,2	102,4
2.	Wyroby tytoniowe	30 198,8	34 298,0	31 096,1	90,7	103,0
3.	Alkohol etylowy	10 330,2	10 770,0	10 416,6	96,7	100,8
4.	Samochody osobowe	4 527,9	5 145,0	4 249,4	82,6	93,9
5.	Piwo	3 661,7	3 563,0	3 736,7	104,9	102,0
6.	Wyroby nowatorskie	1 209,9	1 699,0	1 336,4	78,7	110,5
7.	Płyn do papierosów elektronicznych	561,4	1 148,0	993,1	86,5	176,9
8.	Gaz do napędu silników spalinowych	959,6	1 022,0	908,8	88,9	94,7
9.	Energia elektryczna	612,9	702,0	566,5	80,7	92,4
10.	Wino, pozostałe napoje fermentowane i wyroby pośrednich	586,0	571,0	475,7	83,3	81,2
11.	Oleje smarowe	365,0	370,0	389,5	105,3	106,7
12.	Olej opałowy	173,6	167,0	174,7	104,6	100,6
13.	Wyroby gazowe (z wył. gazu do napędu silników spalinowych)	150,6	156,0	157,2	100,8	104,4
14.	Wyroby węglowe	44,2	47,0	43,5	92,5	98,3
15.	Susz tytoniowy	12,9	1,0	0,5	49,0	3,8
16.	Urządzenia do waporyzacji	-	-	175,3	x	x
17.	Saszetki nikotynowe	-	-	5,0	x	x
18.	Zestawy części do urządzeń do waporyzacji	-	-	2,5	x	x
19.	Inne wyroby nikotynowe	-	-	1,8	x	x

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

6.5. NALEŻNOŚCI POZOSTAŁE DO ZAPŁATY W CZĘŚCI 77 - PODATKI I INNE WPŁATY NA RZECZ BUDŻETU PAŃSTWA – WEDŁUG STANU NA KONIEC ROKU

Lp	Wyszczególnienie	Należności pozostałe do zapłaty		Zaległości		4:3	6:5
		2024	2025	2024	2025		
		mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem część 77, w tym:		121 809,7	119 617,8	113 495,6	111 078,4	98,2	97,9
1	VAT	90 970,4	90 003,9	85 398,9	84 381,8	98,9	98,8
2	Podatek akcyzowy	7 937,3	7 937,3	7 677,4	6 774,0	90,0	88,2
3	Podatek od gier	10,7	8,8	9,3	7,9	82,1	85,1
4	CIT	4 898,6	4 526,4	3 821,1	3 438,7	92,4	90,0
5	PIT	6 946,6	6 783,3	5 982,8	5 669,9	97,6	94,8
6	Podatki zniesione	0,3	0,04	0,3	0,04	14,0	14,0
7	Podatek od instytucji finansowych	0,8	0,02	0,8	0,02	2,8	2,8
8	Podatek od sprzedaży detalicznej	33,1	36,5	33,1	36,1	110,0	108,8
Razem podatki		110 797,8	108 500,4	102 923,7	100 308,4	97,9	97,5

6.6. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów i Gospodarki
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej