



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.07.2023

Pani  
Magdalena Rzeczkowska  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001

Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93

[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.;</li><li>– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.</li></ul>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/81/2022 z 29 grudnia 2022 r.</li><li>2. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/82/2022 z 29 grudnia 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I str. 1-4)</p>

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.  Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja dochodów budżetu państwa,</li><li>– działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,</li><li>– sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>.</li></ul>
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy wykonania planu dochodów podatkowych,</li><li>– analizy wykonania planu dochodów niepodatkowych,</li><li>– analizy wykonania planu dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych,</li><li>– analizy skuteczności egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych,</li><li>– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdania budżetowego z wykonania planu dochodów budżetowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania budżetowego z wykonania planu dochodów budżetowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Dochody budżetowe wyniosły 481,6 mld zł i były wyższe o 3,4%, tj. o 15,9 mld zł, od zaplanowanych w ustawie budżetowej<sup>4</sup> na 2022 r. oraz wyższe niż w 2021 r. o 6,2%. Prognoza dochodów sporządzona do ustawy budżetowej była oparta na rzetelnej analizie dostępnych w okresie jej sporządzenia danych.

Warunki, w których były gromadzone dochody budżetowe, okazały się odmienne od przyjętych w scenariuszu makroekonomicznym do ustawy budżetowej. Istotnie wzrosły średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Wzrost ten przyspieszył w drugiej połowie 2021 r. i trwał przez cały 2022 r. Na wzrost uzyskanych dochodów wpłynęła inflacja. Natomiast wprowadzone w grudniu 2021 r. oraz na początku 2022 r. zmiany niektórych stawek podatkowych, mające na celu złagodzenie skutków gwałtownego wzrostu cen, w szczególności paliw, gazu, energii elektrycznej oraz żywności, obniżyły dochody podatkowe.

Wykonując określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych zadania w zakresie nadzoru i kontroli, Minister Finansów na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77. Przebieg realizacji dochodów wskazuje, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły należyłą skuteczność w poborze dochodów.

Dochody podatkowe, stanowiące 96,7% dochodów w tej części budżetowej, wyniosły 465,5 mld zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 2,6%. Były one również o 7,7% wyższe od zrealizowanych w 2021 r.

Na dobrym poziomie utrzymała się ściągальność wpływów bieżących. Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniósł 98,1%, podobnie jak w 2021 r. (97,9%).

Wzrosły efekty organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup> wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 6551,9 mln zł, tj. o 48% wyższą niż w roku poprzednim. W 2021 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 32,4%. Mimo tej poprawy nadal niska pozostawała ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

<sup>4</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

liczona dla głównych podatków wyniosła 4,6%, wobec 4,4% w 2021 r. oraz 2,8% w 2020 r.

Sprawozdanie łączne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa w 2022 r. zostało sporządzone w terminie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Dochody budżetowe**

#### **1.1. Realizacja dochodów podatkowych**

Dochody podatkowe wyniosły 465 456,1 mln zł. Były one o 11 664,8 mln zł, tj. o 2,6%, wyższe od planowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonanych w 2021 r. były wyższe o 33 285,7 mln zł, tj. o 7,7%. Wzrost dochodów osiągnięto w warunkach wysokiej inflacji oraz obowiązywania tarcz antyinflacyjnych mających na celu złagodzenie skutków wzrostu cen dla Polaków.

Powyżej planu przyjętego w ustawie budżetowej wykonano dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (o 16 240,2 mln zł), podatku od kopalni (o 1186,8 mln zł), podatku akcyzowego (o 700,7 mln zł), podatku od niektórych instytucji finansowych (o 678,9 mln zł), podatku od sprzedaży detalicznej (o 596,9 mln zł), podatku od gier (o 585,7 mln zł). Poniżej prognozy zrealizowano natomiast dochody z podatku od towarów i usług (o 7021,6 mln zł) i podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1302,8 mln zł).

Ustawa budżetowa na rok 2022 była przygotowywana w warunkach poepidemicznej odbudowy aktywności gospodarczej, której towarzyszyła umiarkowana inflacja (2,7% w I kwartale 2021 r., 4,5% w II kwartale 2021 r.). Uwzględniono, że inflacja w czerwcu 2021 r. (4,4%) obniżyła się w porównaniu do poprzedniego miesiąca (4,7%). W przygotowanym scenariuszu makroekonomicznym zakładano stabilizację sytuacji. Przyjęto, że inflacja ukształtuje się na poziomie nieco niższym niż rok wcześniej (4,3% w 2021 r. oraz 3,3% w 2022 r.). Prognoza inflacji przyjęta do ustawy budżetowej na 2022 r. była zbieżna z prognozą Narodowego Banku Polskiego z lipca 2021 r. (4,2% w 2021 r. oraz 3,3% w 2022 r.) oraz Komisji Europejskiej (4,2% w 2021 r. oraz 3,1% w 2022 r.)<sup>7</sup>.

Od połowy 2021 r. dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce przyspieszyła. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych były wyższe średnio o 5,4% w II kwartale 2021 r. i o 7,7% w IV kwartale 2021 r., w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego. Najwyższy wzrost cen (w ujęciu miesięcznym) w 2021 r. odnotowano w grudniu. Ceny były średnio o 8,6% wyższe niż w analogicznym miesiącu w 2020 r. Wskaźnik ten był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż w listopadzie 2021 r. (7,8%). Inflacja w 2021 r. w ujęciu rocznym była wyższa niż Ministerstwo Finansów przyjęło w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r. z 21 września 2021 r. (4,3%). Na wzrost średnich cen miał wpływ silny wzrost cen surowców na rynkach światowych, zwłaszcza surowców energetycznych (tj. gazu, ropy naftowej, węgla). Ceny surowców energetycznych, w tym głównie ropy naftowej i gazu, wzrosły wyraźnie we wrześniu i w październiku.

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> European Economic Forecast, Summer 2021 r.

Pod koniec 2021 r. w Ministerstwie Finansów przygotowano pakiet rozwiązań mających na celu ograniczenie wzrostu inflacji oraz przeciwdziałanie jej negatywnym konsekwencjom (tzw. tarcza antyinflacyjna 1.0):

- ustawą z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> czasowo obniżono stawki podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, zwolniono z akcyzy energię elektryczną zużywaną przez gospodarstwa domowe oraz zrezygnowano z poboru podatku od sprzedaży detalicznej niektórych paliw silnikowych;
- rozporządzeniem Ministra Finansów z 17 grudnia 2021 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych<sup>9</sup>, obniżono w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 stycznia 2022 r. stawki VAT na gaz ziemny i energię cieplną (z 23% do 8%) oraz energię elektryczną (z 23% do 5%).

Pierwotnie przyjęty czas obowiązywania niższych stawek akcyzy (do końca maja 2022 r.) został przedłużony do końca lipca 2022 r. ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>. Równocześnie od 1 czerwca 2022 r. zostały wprowadzone czasowe obniżki stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa opałowe. Następnie obowiązywanie obniżonych stawek podatku akcyzowego na wymienione produkty akcyzowe przedłużono najpierw do 31 października 2022 r.<sup>11</sup>, a ostatecznie do 31 grudnia 2022 r.<sup>12</sup>.

Kolejne rozwiązania w ramach tarczy antyinflacyjnej (2.0), wprowadzone ustawą z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług<sup>13</sup>, weszły w życie od 1 lutego 2022 r. Obniżono stawki VAT m.in. na podstawowe produkty spożywcze, gaz ziemny, paliwa oraz przedłużono obowiązywanie obniżonej stawki na energię elektryczną<sup>14</sup>. Przyjęty pierwotnie czas obowiązywania niższych stawek VAT do końca lipca 2022 r. przedłużono ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznosciowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom<sup>15</sup> do końca października, a potem ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup> do końca 2022 r.

Działania podjęte w ramach tarcz antyinflacyjnych przyczyniły się, według szacunków Ministerstwa Finansów, do obniżenia w 2022 r. średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych o około 3 punkty procentowe.<sup>17</sup>

---

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 2349, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 2350.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1137, ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznosciowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (Dz. U. poz. 1488, ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa 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.).

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 196.

<sup>14</sup> Z dniem 1 lutego 2022 r. obniżono do 0% stawkę VAT na gaz ziemny oraz do 5% na energię cieplną, a także przedłużono obowiązywanie obniżonej od stycznia do 5% stawki VAT na energię elektryczną.

<sup>15</sup> Dz.U. poz. 1488, ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. poz. 2180, ze zm.

<sup>17</sup> W szacunkach Ministerstwo Finansów uwzględniło tylko wpływ bezpośredni, tj. wzięto pod uwagę udziały poszczególnych grup we wskaźniku CPI oraz przyjęto, że w przypadku energii elektrycznej, energii cieplnej

Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w trakcie 2022 r., mimo tarcz antyinflacyjnych, przyspieszył i wyniósł: 9,7% w I kwartale, 13,9% w II kwartale, 16,3% w III kwartale oraz 17,3% w IV kwartale. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2022 r. były średnio wyższe o 14,4% niż w 2021 r., podczas gdy w ustawie budżetowej na 2022 r. prognozowano, że ceny te wzrosną średnio o 3,3%. Inflacja w 2022 r. była wyższa niż przed rokiem o 9,3 punktu procentowego. Sytuację na rynkach surowcowych zmienił wybuch wojny w Ukrainie. Na wzrost ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w znacznym stopniu wpłynął wysoki wzrost cen energii oraz żywności na rynku krajowym.

Inflacja bazowa (z wyłączeniem cen żywności i energii) wyniosła w 2022 r. w Polsce 9,1% i była o 5 punktów procentowych wyższa niż w 2021 r.<sup>18</sup>

Według informacji Zastępcy Departamentu Polityki Makroekonomicznej, wyższa w porównaniu z prognozowaną w ustawie budżetowej na rok 2022 inflacja przełożyła się na wyższe o około 46,5 mld zł dochody podatkowe budżetu państwa w 2022 r., z tego dochody z podatku od towarów i usług o 24 mld zł, podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej także: PIT) łącznie z częścią stanowiącą dochody jednostek samorządu terytorialnego o 15,1 mld zł, podatku dochodowego od osób prawnych (dalej także: CIT) łącznie z częścią stanowiącą dochody jednostek samorządu terytorialnego o 7,4 mld zł<sup>19</sup>.

Przyjmując, że inflacja ukształtowałaby się na poziomie założonym w ustawie budżetowej (3,3%) oraz nie byłyby wprowadzone obniżki stawek VAT w ramach tarcz antyinflacyjnych, można w uproszczeniu oszacować, że dochody podatkowe wyniosłyby 465,3 mld zł i stanowiłyby 102,5% kwoty prognozowanej, w tym dochody z VAT byłyby wyższe od prognozowanych o 2,5%, dochody z PIT byłyby niższe o 12,7%, a wykonanie dochodów z CIT stanowiłoby 119,5% prognozy. W porównaniu do 2021 r. dochody podatkowe byłyby o 7,7% wyższe od zrealizowanych w 2021 r., w tym dochody z VAT byłyby wyższe o 12,8%, dochody z PIT byłyby niższe o 17,7%, a dochody z CIT byłyby wyższe o 22,9%.

W 2022 r. wzrost gospodarczy wyniósł 4,9%. Tempo wzrostu realnego PKB było nieznacznie (o 0,3 punktu procentowego) wyższe od prognozy Ministerstwa Finansów przyjętej na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Kształtował go popyt krajowy, którego wkład we wzrost gospodarczy wyniósł 5,3 punktu procentowego, nieznacznie powyżej prognozowanego (5 punktów procentowych). Złożył się na to wpływ akumulacji brutto (w szczególności zapasów), jak i spożycia prywatnego.

W 2022 r. wyhamowała dynamika konsumpcji prywatnej (wyniosła 103%, podczas gdy w 2021 r. – 106,3%). Był to efekt zmniejszenia siły nabywczej dochodów gospodarstw domowych na skutek wysokiej inflacji i wzrostu nominalnych stóp procentowych. Dodatkowo pogorszyły się nastroje konsumentów, przez co obniżyła się ich skłonność do zakupów. Spadek dynamiki konsumpcji prywatnej ograniczyły wydatki uchodźców z Ukrainy.

Niższa niż oczekiwano była dynamika nakładów brutto na środki trwałe w 2022 r. Planowany wzrost inwestycji o 6,6%, wyniósł 4,5%. Przedsiębiorstwa ostrożnie

---

i gazu przełożenie obniżek stawek VAT na obniżki cen będzie pełne (tzn. skala spadku cen będzie taka sama jak skala obniżek stawek VAT), natomiast w przypadku paliw oraz żywności będzie to przełożenie niepełne.

<sup>18</sup> Obliczenia Narodowego Banku Polskiego <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/inflacja-bazowa/>

<sup>19</sup> Uproszczony szacunek skutku rzeczywistego kształtowania się inflacji na dochody podatkowe w 2022 r. Założono, że wzrost cen przełożył się na taki sam wzrost płac (założenie o stałych dochodach realnych) oraz że wzrost cen dotyczył tylko cen dóbr finalnych oraz usług. W 2022 r. obowiązywała tarcza antyinflacyjna rozwiązanie nieistniejące na etapie przygotowywania scenariusza makroekonomicznego do projektu ustawy budżetowej na rok 2022.

w 2022 r. konstruowały plany inwestycyjne. Niedobór surowców, materiałów i półfabrykatów niezbędnych do produkcji, będący efektem zaburzeń w globalnych łańcuchach dostaw, jaki wystąpił w 2021 r., a także wybuch wojny w Ukrainie na początku 2022 r., spowodował znaczny wzrost niepewności, sprawiając, że przedsiębiorstwa próbowały zabezpieczyć się przed opóźnieniami w dostawach surowców i komponentów oraz przed wzrostem ich cen, zwiększając zapasy, w tym zapasy surowców energetycznych z powodu zmiany geograficznej kierunków importu.

Na wykonanie dochodów podatkowych wyższych o 33 285,7 mln zł, tj. o 7,7%, w porównaniu do 2021 r. złożyło się wyższe wykonanie dochodów w większości źródeł, tj.: o 17 762,8 mln zł w podatku dochodowym od osób prawnych, o 14 656,6 mln zł w podatku od towarów i usług, o 3975,4 mln zł w podatku akcyzowym, o 836,9 mln zł w podatku od gier, o 788,2 mld zł w podatku od instytucji finansowych, o 664,9 mln zł w podatku od sprzedaży detalicznej, o 100 mln zł w podatku od kopalni. Niższe o 5499 mln zł niż w roku poprzednim były dochody w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ministerstwo Finansów przewidywało, że w związku z planowaną reformą podatkową dochody z PIT w 2022 r. będą niższe w porównaniu do roku poprzedniego. Zmiany zostały wprowadzone z początkiem 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<sup>20</sup>, tj. w ramach Polskiego Ładu. W trakcie roku budżetowego (1 lipca 2022 r.) ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup> weszły w życie kolejne, nieuwzględnione w prognozie dochodów z PIT zmiany podatkowe, celem których było zmniejszenie obciążeń podatkowych, w szczególności podatników rozliczających się według skali podatkowej. Pół roku po wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, ze względu na wiele negatywnych opinii wpływających do Ministerstwa Finansów, podjęto decyzję o jej likwidacji.

Nadal największy udział w dochodach podatkowych miały dochody z podatku od towarów i usług. Ich udział wyniósł 49,5% i obniżył się w porównaniu do roku poprzedniego o 0,4 punktu procentowego. W dochodach podatkowych obniżył się także udział dochodów z podatku akcyzowego (z 17,5% do 17,1%) oraz dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 17% do 14,6%). Natomiast znacznie wzrósł udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, który wyniósł 15,1%, podczas gdy w roku poprzednim – 12,1%.

(akta kontroli: tom I str. 180-183, 191-199, 203, 204, 214-216, 218-224;  
tom II str. 1)

**Dochody z podatku od towarów i usług<sup>22</sup>** wyniosły 230 390,5 mln zł i były niższe o 7021,6 mln zł, tj. o 3%, od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej w kwocie 237 412,2 mln zł. W porównaniu do zrealizowanych w 2021 r. były wyższe o 14 656,6 mln zł, tj. o 6,8%.

Prawidłowo oszacowano wykonanie dochodów z VAT za 2021 r. przy planowaniu dochodów na 2022 r. Faktycznie wykonane dochody z VAT za 2021 r. stanowiły 100,6% ich prognozowanego wykonania.

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 2105, ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1265, ze zm.

<sup>22</sup> Dochody budżetu państwa z VAT stanowią wpłaty z tego podatku pomniejszone o zwroty VAT.

Prognoza dochodów z VAT na 2022 r. nie uwzględniała skutków tzw. tarcz antyinflacyjnych<sup>23</sup>, w ramach których wprowadzono czasowe obniżenie stawek VAT na podstawowe produkty spożywcze, paliwa silnikowe, nawozy, gaz ziemny, energię elektryczną i energię ciepłą. Na wysokość dochodów z VAT wpływały także obniżone czasowo stawki podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe i opałowe oraz czasowe zwolnienie od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe. Podczas prac nad projektem ustawy budżetowej nie posiadano informacji o planach wprowadzenia tarcz antyinflacyjnych.

Czas obowiązywania wymienionych rozwiązań antyinflacyjnych, ze względu na przedłużający się okres podwyższonej inflacji, był stopniowo przesuwany, ostatecznie do końca 2022 r.<sup>24</sup> Wpłynęło to na realizację w 2022 r. znacząco niższych dochodów z VAT. Ministerstwo Finansów oszacowało, że w rezultacie wprowadzenia tzw. tarcz antyinflacyjnych w zakresie obniżenia stawek VAT, dochody z VAT w 2022 r. były niższe o 37 mld zł.

(akta kontroli: tom I str. 6, 7, 218-224, 325-334, 425-430, 450-461; tom II str. 1)

Inflacja wyższa o 9,3 punktu procentowego w porównaniu z prognozowaną w ustawie budżetowej na rok 2022 wpływała na wysokie ceny towarów, zaś ceny te przełożyły się na realizację wyższych dochodów z VAT, według szacunków Ministerstwa Finansów o 24 mld zł<sup>25</sup>. Inflacja w 2021 r. wyższa o 0,8 punktu procentowego od prognozowanej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 przełożyła się na wykonanie dochodów z VAT wyższych o 1,5 mld zł.<sup>26</sup>

Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 17,6%, podczas gdy w 2021 r. o 11,9%. W ustawie budżetowej zakładano znacznie niższy wzrost (o 9,2%).

(akta kontroli: tom I str. 180, 203, 204, 214-217)

Dochody z VAT zrealizowane w styczniu 2022 r. wyniosły 32 653,2 mln zł i były o 9406,2 mln zł, tj. o 40,5%, wyższe niż w styczniu 2021 r. W tym miesiącu podatnicy VAT wpłacili 40 658,5 mln zł, tj. o 28,6% wyższy VAT niż w styczniu roku poprzedniego, a urzędy skarbowe zwróciły VAT niższy o 376,2 mln zł, tj. o 4,5%.

Od lutego do czerwca 2022 r. dochody z VAT wyniosły 78 166,3 mln zł i były o 207,1 mln zł (o 0,3%) niższe niż w tym okresie w roku poprzednim. Podatnicy wpłacili VAT (155 728,6 mln zł) o 22 190,2 mln zł, tj. o 16,6%, wyższy niż w okresie od lutego do czerwca 2021 r., jednocześnie urzędy skarbowe zwróciły VAT wyższy o 22 405,4 mln zł, tj. o 40,6%.

W II półroczu 2022 r. dochody z VAT wyniosły 119 571 mln zł i były o 5457,5 mln zł, tj. o 4,8%, wyższe niż w analogicznym okresie 2021 r. Złożyły się na nie wyższe o 21 574,3 mln zł, tj. o 11,4% wpłaty podatników w porównaniu do zrealizowanych w II półroczu 2021 r. i wyższe o 16 158,6 mln zł, tj. o 21,5%, zwroty VAT.

<sup>23</sup> Pakiet rozwiązań wprowadzonych w grudniu 2021 r. i na początku 2022 r. mających na celu ograniczenie wzrostu inflacji oraz przeciwdziałanie jej negatywnym konsekwencjom.

<sup>24</sup> Z końcem roku przestało obowiązywać czasowe obniżenie stawek akcyzy oraz (większości) stawek VAT, a także zwolnienie z akcyzy prądu dla gospodarstw domowych. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług w roku 2023 (Dz. U. poz. 2495, ze zm.) została utrzymana 0% stawka VAT na niektóre produkty spożywcze z wyjątkiem importu żywności spoza UE, jeśli trafi do naszego kraju w drodze sprzedaży wysyłkowej w przesyłkach o wartości do 150 euro.

<sup>25</sup> Oszacowanie przez Ministerstwo Finansów skutku rzeczywistego kształtowania się inflacji na dochody podatkowe w 2022 r. zostało uproszczone. Na etapie przygotowywania scenariusza makroekonomicznego do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 nie istniały rozwiązania w zakresie obowiązującej w 2022 r. tarczy antyinflacyjnej.

<sup>26</sup> Według szacunków Ministerstwa Finansów.



W całym 2022 r. wpłaty VAT wyniosły 407 451,5 mln zł i były o 52 795,2 mln zł, tj. o 14,9%, wyższe niż w roku poprzednim. W 2021 r. wpłaty te wyniosły 354 656,3 mln zł i były o 19,1% wyższe niż w 2020 r.

Urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT na kwotę 177 041,9 mln zł. Była ona wyższa o 38 187,6 mln zł, tj. o 27,5%, niż w 2021 r. (138 854,3 mln zł). Z tytułu poniesionych przez podatników VAT wydatków na zakup kas rejestrujących, urzędy skarbowe zwróciły 18,8 mln zł, podczas gdy w 2021 r. było to 67,1 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 33-39)

Urzędy skarbowe dokonały wyższych niż w 2021 r. zwrotów VAT dla podmiotów działających w branży:

- D *Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych*; zwroty wyniosły 15,3 mld zł i były blisko czterokrotnie (o 11,3 mld zł) wyższe niż w roku poprzednim;
- C *Przetwórstwo Przemysłowe*; zwroty wyniosły 64,5 mld zł i były wyższe o 12 mld zł (o 22,8%), w tym o 5,3 mld zł w zakresie produkcji artykułów spożywczych;
- G *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle*; zwroty wyniosły 35,1 mld zł i były wyższe o 7,6 mld zł (o 27,7%).

Dochody podatkowe z VAT od podmiotów działających w wymienionych branżach wyniosły 118,2 mld zł, podczas gdy w 2021 r. – 134,9 mld zł, tj. były niższe o 16,7 mld zł (o 12,4%) niż w 2021 r. Wyższe dochody z VAT, w porównaniu do 2021 r., zrealizowały podmioty działające w branży G *Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle*. W 2022 r. dochody od tych podmiotów wyniosły 106,5 mld zł, podczas gdy w 2021 r. – 96,9 mld zł.

(akta kontroli: tom II str. 25, 28-32, 47-51)

Podatnicy w przekazanych do urzędów skarbowych deklaracjach podatkowych za okres od grudnia 2021 r. do listopada 2022 r. wykazali:

- o 14,3% wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego podatek VAT podlegający wpłacie (o 47 219 mln zł);
- o 34,3% wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego podatek do zwrotu (o 47 690 mln zł).

Liczba deklaracji z wykazaniem podatkiem podlegającym wpłacie była o 7,4% wyższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, a liczba deklaracji z wykazaniem podatkiem do zwrotu o 8% wyższa.

(akta kontroli: tom I str. 445-447)

W 2022 r. urzędy skarbowe zwracały przedsiębiorcom VAT średnio w ciągu 41 dni. Średni czas zwrotów VAT był o sześć dni krótszy niż w roku poprzednim. W ujęciu miesięcznym najszybciej urzędy skarbowe zwracały VAT przedsiębiorcom w lipcu, sierpniu i maju – w ciągu 37 dni (w 2021 r. w tych miesiącach było to 50 dni, 47 dni i 48 dni), a najwolniej w grudniu – 51 dni (w grudniu 2021 r. było to 40 dni).

(akta kontroli: tom II str. 25-30)

W sprawie wyższych niż przed rokiem zwrotów VAT, Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług wskazał, że jest to związane między innymi z działaniem tarczy antyinflacyjnej, w wyniku której wprowadzono między innymi zerowe stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze i obniżono stawki podatku na paliwo, prąd. W wyniku działania tarczy antyinflacyjnej, jak zauważył Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, występował niespotykany dotychczas udział w obrocie krajowym dostaw w stawce 0% oraz niski udział obrotu w stawce podstawowej.

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług wzrosła o 25,1% (w 2021 r. o 24,2%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową obniżyła się o 1,1% (w 2021 r. wzrosła o 23,6%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi wzrosła o 43,3% (w 2021 r. o 15,9%). Wartość deklarowanych wewnątrzspółnotowych dostaw towarów wzrosła o 22,6% (w 2021 r. o 18%), wartość eksportu do krajów spoza Unii Europejskiej (dalej także: UE) wzrosła o 21,7% (w 2021 r. o 52,1%). Prawie szesnastokrotnie wzrosła sprzedaż opodatkowana według stawki 0% (w 2021 r. o 78,9%). Udział transakcji opodatkowanych według stawki 0% wzrósł z 0,8% w 2021 r. do 9,7%, a według stawki 23% obniżył się z 53,1% do 42%.

Minister Finansów kontynuował prace nad rozwiązaniami mającymi na celu poprawę skuteczności poboru podatku od towarów i usług. Od 1 stycznia 2022 r. została wprowadzona możliwość dokumentowania transakcji fakturami ustrukturyzowanymi, generowanymi w systemach księgowych przedsiębiorcy i przesyłanymi na bieżąco za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, tj. Krajowego Systemu e-Faktur. W 2022 r. były prowadzone prace mające na celu nałożenie obowiązku wystawiania i otrzymywania faktur ustrukturyzowanych za pośrednictwem Krajowego Systemu e-Faktur<sup>27</sup>. Założono, że od 1 lipca 2024 r. obowiązkiem tym zostaną objęci przedsiębiorcy zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni, a od 1 stycznia 2025 r. przedsiębiorcy zwolnieni z podatku VAT. Nałożenie obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych, zdaniem Ministerstwa Finansów, zmniejszy liczbę przestępstw karuzelowych.

W 2022 r. były prowadzone prace legislacyjne mające na celu implementację dyrektywy Rady (UE) 2020/284 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych<sup>28</sup>. Od 1 stycznia 2024 r. banki i inne instytucje finansowe będą zobowiązane prowadzić, przechowywać i przysyłać do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej ewidencję niektórych transakcji płatniczych<sup>29</sup>. Celem tego rozwiązania jest dalsze uszczelnienie poboru VAT, szczególnie w sektorze e-commerce.

(akta kontroli: tom I str. 432-444; tom II str. 25-29)

Luka podatku od towarów i usług, rozumiana jako różnica pomiędzy teoretycznymi, wynikającymi z obowiązujących przepisów, a faktycznymi wpływami z podatku od towarów i usług, w tym wynikająca z wyludzeń i oszustw, bankructw podatników podatku od towarów i usług czy pomyłek, według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, zwiększyła się o 1,8 punktu procentowego, z 3,1% w 2021 r. do 4,9% w 2022 r. potencjalnych wpływów. W latach wcześniejszych wynosiła średnio 10,7%, tj. 11,7% w 2018 r., 11,2% w 2019 r. oraz 9,3% w 2020 r.

(akta kontroli: tom I str. 480-482)

Prognozę dochodów z **podatku akcyzowego** w ustawie budżetowej ustalono w kwocie 79 072,7 mln zł, tj. na poziomie 104,8% przewidywanego wykonania dochodów w 2021 r., które oszacowano na kwotę 75 470 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 69)

<sup>27</sup> Przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (UD468).

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE L Nr 62 z 2.03.2020 r., str. 7.

<sup>29</sup> Raportowane będą wyłącznie płatności transgraniczne – czyli płatności, w przypadku których środki pieniężne będą przekazywane od płatnika (co do zasady jest to nabywca towarów/ usług) zlokalizowanego w państwie członkowskim do odbiorcy płatności (co do zasady jest to sprzedawca towarów/usług) zlokalizowanego w innym państwie członkowskim bądź poza UE – jeżeli dostawca usług płatniczych zrealizuje w ciągu kwartału więcej niż 25 płatności na rzecz tego samego odbiorcy.

Prognoza dochodów za 2021 r. przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2022 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2021 r. wyniosły 75 798 mln zł, tj. 100,4% prognozowanych.

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 79 773,4 mln zł, tj. 100,9% prognozowanych w ustawie budżetowej, i były większe niż w 2021 r. o 3975,4 mln zł, tj. o 5,2%.

(akta kontroli: tom IV str. 253)

Jak w latach poprzednich, najwyższe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży:

- paliw silnikowych, dochody w tym źródle stanowiły 42,4% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. 45,5%);
- wyrobów tytoniowych, dochody w tym źródle stanowiły 32,1% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. 30,4%);
- alkoholu etylowego, dochody w tym źródle stanowiły 13,1% dochodów z podatku akcyzowego (w 2021 r. 12,2%).

(akta kontroli: tom IV str. 252)

Na poziom dochodów oddziaływały regulacje, którymi zostały obniżone stawki na niektóre wyroby akcyzowe w 2022 r. (tzw. tarcza antyinflacyjna):

- ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup>, na mocy przepisów której wprowadzono czasową (do końca maja) obniżkę stawek podatku na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną (od 20 grudnia 2021 r.), oraz czasowe zwolnienie od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe (od 1 stycznia 2022 r.); skutki wprowadzenia tej ustawy zostały uwzględnione w prognozie dochodów z podatku akcyzowego w ustawie budżetowej;
- ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów usług oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>, którą przedłużono do 31 lipca 2022 r. obowiązywanie czasowej obniżki stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, oraz obowiązywanie czasowego zwolnienia od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe, jak i wprowadzono czasowe obniżki stawek podatku na niektóre paliwa opałowe;
- ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościami dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom<sup>32</sup>, którą przedłużono obowiązywanie do 31 października 2022 r. czasowej obniżki stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, jak i obniżki stawek podatku na niektóre paliwa opałowe oraz czasowe zwolnienie od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe;
- ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>33</sup>, którą przedłużono obowiązywanie do 31 grudnia 2022 r. czasowego zwolnienia od akcyzy energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe oraz czasowej obniżki

---

<sup>30</sup> Dz. U. poz. 2349.

<sup>31</sup> Dz. U. poz. 1137.

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1488.

<sup>33</sup> Dz. U. poz. 2180.

stawek podatku na niektóre paliwa silnikowe, tj. olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, benzynę silnikową, a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną, oraz stawek podatku na niektóre paliwa opałowe.

Z tytułu wprowadzenia tarczy antyinflacyjnej i jej kolejnych przedłużeń szacowano zmniejszenie dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego łącznie w kwocie 2,76 mld zł.

(akta kontroli: tom IV str. 22-24)

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego, stosując metodologię, jakiej użyto do dokonania szacunków zawartych w Ocenie Skutków Regulacji, dokonano obliczenia skutków finansowych tarczy antyinflacyjnej za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. (na podstawie danych z 2022 r.). Szacowany skutek w zakresie paliw silnikowych, w tym LPG, wyniósł minus 2179,88 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 260)

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 33 845,6 mln zł, tj. 96,8% prognozy z ustawy budżetowej, natomiast w porównaniu do 2021 r. zmniejszyły się o 1,8%.

Zgodnie z szacunkowymi danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, w 2022 r., w porównaniu do roku 2021, po trzech kwartałach konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 6%, a oleju napędowego o 2%.

W ocenie Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, zmniejszenie dochodów z akcyzy od paliw silnikowych w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedzającego należy wiązać z obowiązującym w 2022 r. mechanizmem czasowych obniżek akcyzy na nośniki energii, wprowadzonym w ramach tzw. tarczy antyinflacyjnej. Mechanizm ten obejmował m.in. czasową (od 20 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.) obniżkę stawek akcyzy na niektóre paliwa silnikowe, w tym na olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwa oraz benzynę silnikową.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych w 2022 r. wyniosły 567,3 mln zł, tj. 61,1% prognozy, a w porównaniu do 2021 r. zmniejszyły się o blisko 40%. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w trzech pierwszych kwartałach 2022 r. konsumpcja gazu LPG wzrosła o 6% w porównaniu do 2021 r.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, gaz skroplony LPG do napędu silników spalinowych był jednym z paliw, które objęte zostały regulacjami tarczy antyinflacyjnej. Wyrób ten został objęty czasową (od 20 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.) obniżką stawki akcyzy. Obniżka ta wyniosła blisko 40%, z obowiązującego na dzień 1 stycznia 2021 r. poziomu 644,00 zł/1000 kg do poziomu 387,00 zł/1000 kg. W opinii Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, rozwiązania w zakresie LPG wprowadzone w ramach tzw. tarczy antyinflacyjnej były kluczowym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie dochodów z akcyzy od gazu do napędu silników spalinowych, pomimo rosnącego popytu.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45, 253)

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 406,5 mln zł i stanowiły 109,7% prognozy z ustawy budżetowej. W porównaniu do 2021 r. dochody te zmniejszyły się o 125,4 mln zł, tj. o 23,6%. Zmniejszenie poziomu dochodów z podatku akcyzowego od energii elektrycznej w 2022 r. względem 2021 r. jest związane z wprowadzeniem od 1 stycznia 2022 r. czasowej obniżki stawki akcyzy na energię elektryczną (z 5 zł/ MWh do poziomu 4,6 zł/MWh) oraz czasowego zwolnienia od akcyzy energii elektrycznej wykorzystywanej przez gospodarstwa

domowe. Rozwiązania obowiązywały do 31 grudnia 2022 r. Jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, oszacowanie skutków samej tylko obniżki stawki podatku akcyzowego na energię elektryczną z 5 zł/MWh do 4,6 zł za MWh nie było możliwe ze względu na brak wystarczających danych w tym zakresie. Natomiast próba oszacowania ubytku dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego w związku z wprowadzonym zwolnieniem dla energii elektrycznej zużywanej przez gospodarstwa domowe wskazuje na kwotę około 150 mln złotych. Wartość ta została oszacowana na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) za 2021 r. o zużyciu energii elektrycznej w gospodarstwach domowych w Polsce oraz obowiązującej w 2022 r. stawki akcyzy na energię elektryczną, tj. 4,6 zł/MWh.

(akta kontroli: tom III str. 260)

Istotny wpływ na wysokość dochodów z podatku akcyzowego obok tarczy antyinflacyjnej miała ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup>, tzw. ustawa indeksacyjna. Wprowadziła ona szereg regulacji wpływających na wysokość stawek podatku akcyzowego na wybrane wyroby stanowiące używki w 2022 r. oraz w latach kolejnych. Od 1 stycznia 2022 r. podwyższono minimalną stawkę akcyzy na papierosy ze 100% do 105% całkowitej kwoty akcyzy, liczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów; wprowadzono minimalną stawkę akcyzy na tytoń do palenia w wysokości 100% całkowitej kwoty akcyzy, liczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży tytoniu do palenia; zmieniono stawki akcyzy na wyroby nowatorskie poprzez podniesienie części kwotowej stawki o 100%; podwyższono o 10% stawki akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry do 5% alkoholu) i wyroby pośrednie. Skutki budżetowe regulacji obejmujące wpływy w zakresie podatku akcyzowego były szacowane na 1,65 mld zł i były uwzględnione w prognozie dochodów w ustawie budżetowej.

(akta kontroli: tom IV str. 6-9, 22-24, 55-57)

Przybliżone skutki dla dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, wyrobów tytoniowych i wyrobów nowatorskich w 2022 r. wprowadzenia ustawy indeksacyjnej wyniosły około 2149 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 260)

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 10 460,9 mln zł, tj. 102% prognozy z ustawy budżetowej, a w porównaniu do 2021 r. wzrosły o 12,9%. Według danych GUS dostawy wódki, likierów i innych napojów spirytusowych na rynek zmniejszyły o 7,8% w odniesieniu do 2021 r. Głównym czynnikiem wpływającym na odnotowany wzrost dochodów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego w 2022 r. względem 2021 r. było wejście w życie przepisów tzw. ustawy indeksacyjnej, tj. podwyższenie o 10% stawek akcyzy z dniem 1 stycznia 2022 r.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45, 253)

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3663,8 mln zł, co stanowiło 95,9% prognozy, a w porównaniu do uzyskanych w 2021 r. były wyższe o 379,3 mln zł, tj. o 11,5%. Według danych GUS, dostawy piwa na rynek zmniejszyły się o 0,5% w odniesieniu do 2021 r. Na wzrost dochodów największy wpływ miała podwyżka stawki akcyzy wprowadzona tzw. ustawą indeksacyjną.

W 2022 r. dochody z akcyzy od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 507,2 mln zł, tj. 97,5% prognozy z ustawy budżetowej,

<sup>34</sup> Dz. U. poz. 2313.

a w odniesieniu do 2021 r. wzrosły o 39,3 mln zł, tj. o 8,4%. Według danych GUS, dostawy na rynek win zmniejszyły się o 6,3%, a win gronowych o 3,6% w odniesieniu do 2021 r. Czynnikiem wpływającym na odnotowany w 2022 r. względem 2021 r. wzrost dochodów z podatku akcyzowego od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich była podwyżka o 10% stawek akcyzy na wina, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry o mocy do 5%) i wyroby pośrednie, wprowadzona w ramach tzw. ustawy indeksacyjnej.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45, 253)

Łączne dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa wyniosły 14 631,9 mln zł i w porównaniu do 2021 r. wzrosły o 12,4%.

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 25 573,8 mln zł, tj. 107,5% prognozy z ustawy budżetowej, natomiast w porównaniu do 2021 r. zwiększyły się o 2534,5 mln zł, tj. 11%. Według danych GUS dostawy papierosów na rynek zwiększyły się o 3,9% w odniesieniu do 2021 r. Na wysokość dochodów budżetowych z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych miały wpływ rozwiązania przewidziane w ramach tzw. ustawy indeksacyjnej w zakresie wyrobów akcyzowych będących używkami. W opinii Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, wzrost dochodów akcyzowych z tytułu opodatkowania wyrobów tytoniowych może być też związany z obserwowanym na przestrzeni ostatnich lat zmniejszaniem się skali nielegalnego rynku papierosów, co z kolei może być efektem ograniczonego ruchu na granicy z Białorusią (tzw. kryzysu migracyjnego) oraz działań służb kontrolnych mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie w tym zakresie.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45)

Jak wyjaśnił m.in. Dyrektor Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej, w 2022 r. w wyniku działań kontrolnych Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS), Policji, Centralnego Biura Śledczego Policji oraz Straży Granicznej zajęto na terenie kraju ponad 403 mln sztuk nielegalnych papierosów oraz 444 ton tytoniu i suszu tytoniowego. Zlikwidowano 32 fabryki nielegalnej produkcji papierosów oraz 36 miejsc krawalni tytoniu. W 2022 r. w fabrykach i krawalniach ujawniono i zajęto: 50 mln szt. papierosów, 23,5 tony tytoniu (to około 23,5 mln szt. papierosów), 13 ton suszu tytoniowego (to około 13 mln szt. papierosów), co łącznie daje około 86,5 mln szt. papierosów. (...) Oprócz działań kontrolnych (...), również zamknięcie części granicy wschodniej z Białorusią w związku z kryzysem migracyjnym oraz nałożone przez Unię Europejską sankcje gospodarcze na Federację Rosyjską i Białoruś spowodowały spadek natężenia ruchu oraz przepływu towarów i ograniczyły znacznie przemysł papierosów. (...) Powyższe potwierdza odnotowany w 2022 r. spadek liczby zajętych papierosów na odcinkach granicy wschodniej w stosunku do 2021 r. Największy spadek liczby ujawnionych papierosów wystąpił na białoruskim odcinku granicy. Z analizy danych przekazywanych przez izby administracji skarbowej w tygodniowych meldunkach sprawozdawczych wynika, że Służba Celno-Skarbowa zajęła na granicy w 2021 r. ponad 123 mln szt. papierosów, natomiast w 2022 r. około 43 mln szt.

(akta kontroli: tom IV str. 66-69)

W 2022 r. dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 229,9 mln zł, tj. 112,1% prognozy z ustawy budżetowej, a w odniesieniu do 2021 r. wzrosły o 28,1%. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, wzrost dochodów budżetowych z tytułu akcyzy od płynu do papierosów elektronicznych może wynikać z rosnącej popularności tej grupy wyrobów, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Jako główne czynniki sprzyjające temu

zjawisku Dyrektor wskazała upowszechnianie przekonania o mniejszej szkodliwości e-papierosów w porównaniu do tradycyjnych wyrobów tytoniowych czy też dostępność rynkowa płynów beznikotynowych, które nie powodują uzależnienia od tego alkaloidu. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia legalnej sprzedaży płynów do papierosów elektronicznych w wielu wersjach smakowych.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45)

W 2022 r. dochody z opodatkowania wyrobów nowatorskich wyniosły 854,1 mln zł, co stanowiło 198,3% prognozy z ustawy budżetowej. W odniesieniu do 2021 r. dochody te wzrosły o 556,7 mln zł, tj. o 187,2%. Na poziom dochodów budżetowych osiągniętych w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedzającego miała wpływ podwyżka od 1 stycznia 2022 r. stawki opodatkowania polegająca na podniesieniu stawki kwotowej o 100% (z poziomu 155,79 zł/kg do poziomu 311,58 zł/kg). Regulacja ta została wprowadzona na mocy tzw. ustawy indeksacyjnej. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, w przypadku wyrobów nowatorskich można przywołać analogiczne czynniki jak w przypadku papierosów elektronicznych, tj. rosnącą popularność tej grupy wyrobów związaną z upowszechnianiem przekonania o mniejszej szkodliwości tych wyrobów w porównaniu do tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Nie bez znaczenia są także działania marketingowe koncernów tytoniowych, które mają wpływ na poziom konsumpcji.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45)

W 2022 r. dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły 2893,6 mln zł, tj. 96,6% prognozy z ustawy budżetowej, a w porównaniu do 2021 r. zwiększyły się o 351 mln zł, tj. 13,8%. Z danych KPMG i Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego, jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, wynika, że w 2022 r. liczba zarejestrowanych nowych samochodów osobowych na polskim rynku spadła o 6% w porównaniu do 2021 r. Pewnym wyjątkiem od tej tendencji jest utrzymujące się tempo wzrostu rejestracji samochodów osobowych z napędem alternatywnym (wzrost sprzedaży o 6,2%).

Na gruncie przepisów o podatku akcyzowym pojazdy te korzystają z preferencji podatkowych (zwolnienie z podatku lub obniżona stawka podatku)<sup>35</sup>. Skutek finansowy powyższego rozwiązania uwzględniony w prognozie dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego w ustawie budżetowej na 2022 r. to minus 202 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 250)

Wzrost wskaźnika rejestracji odnotowano także w segmencie marek premium. Jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, podatek akcyzowy od samochodów osobowych uzależniony jest od wartości pojazdu. Zgodnie z danymi Samar w 2022 r. nastąpił wzrost cen nowych aut (np. średnia cena nowego auta w listopadzie 2022 r. była o 14,4% wyższa niż rok wcześniej). (...). W związku z opisanym trendem w zakresie sprzedaży nowych pojazdów wzrost dochodów z akcyzy od samochodów osobowych należy wiązać także z nabyciem wewnątrzspółnotowym oraz importem samochodów używanych. Łączne dochody z akcyzy z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego oraz importu wzrosły w 2022 r. o 345,8 mln zł, tj. o 14%.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45)

<sup>35</sup> Zwolnienia od akcyzy samochodów osobowych, stanowiących pojazdy elektryczne, hybrydowe (pojazdy „z wtyczką” o pojemności silnika spalinowego do 2000 cm<sup>3</sup>) i z napędem wodorowym, zostały wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. poz. 317) oraz w zakresie pojazdów hybrydowych przedłużone do 31 grudnia 2022 r. ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2419).

Dochody z opodatkowania olejów smarowych<sup>36</sup> wyniosły 375,5 mln zł, tj. 99,3% prognozy z ustawy budżetowej, a w odniesieniu do 2021 r. wzrosły o 4,5%. Jak wskazała Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, przyczyną wzrostu dochodów w tym źródle w 2022 r. w stosunku do 2021 r. należy upatrywać w kontynuowaniu trendu powrotu gospodarki na ścieżkę wzrostu, po czasowym spowolnieniu wynikającym z rozwoju epidemii COVID-19. Zwiększone wykorzystanie olejów i preparatów smarowych w sektorze transportowym oraz w wybranych segmentach przemysłowych mogło spowodować wzrost dochodów z akcyzy od tych wyrobów.

(akta kontroli: tom IV str. 39-45, 253)

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łącznie 79 378 mln zł, co stanowiło 99,5% dochodów z podatku akcyzowego.

**Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych** wyniosły 70 136,6 mln zł i były o 16 240,2 mln zł, tj. o 30,1%, wyższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonanych w 2021 r. były wyższe o 17 762,8 mln zł, tj. o 33,9%.

Rzeczywiście zrealizowane dochody z CIT za 2021 r. były o 2873,8 mln zł, tj. o 5,8%, wyższe od ich przewidywanego wykonania przyjętego na etapie prognozowania dochodów na 2022 r.

Produkt krajowy brutto był nominalnie wyższy o 16,9% w porównaniu do 2021 r., wobec wzrostu o 12,2% w 2021 r. W ustawie budżetowej przyjęto znacznie niższy wzrost, wynoszący 7,7%.

Najwyższe kwoty podatku<sup>37</sup> dochodowego od osób prawnych wpłynęły od podmiotów z branży:

- *C Przetwórstwo przemysłowe* – wpływy były o 19,8% (o 3466,7 mln zł) wyższe niż w 2021 r.; uzyskane kwoty stanowiły 24,6% wpływów ogółem w 2022 r. wobec 26,3% w 2021 r.;
- *G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – wpływy były o 26,3% (o 3459,8 mln zł) wyższe niż w 2021 r.; uzyskane kwoty stanowiły 19,5% wpływów ogółem w 2022 r. wobec 19,7% w 2021 r.;
- *K Działalność finansowa i ubezpieczeniowa* – wpływy były o 2,1% niższe niż w 2021 r.; uzyskane kwoty stanowiły 11% wpływów ogółem w 2022 r. wobec 14,3% w 2021 r.

Przyrost wpływów z trzech wymienionych branż stanowił 36,2% łącznego przyrostu wpływów w 2022 r.

Istotny wpływ na wzrost dochodów z CIT w 2022 r. miały także kwoty uzyskane od podmiotów z branży:

- *D Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* – wpływy od podmiotów z tej branży w 2022 r. były blisko trzykrotnie wyższe niż w roku poprzednim (o 4645,5 mln zł, wyniosły 7229,7 mln zł);

<sup>36</sup> Preparaty smarowe (objęte pozycją CN 3403) zostały opodatkowane akcyzą na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520) z dniem 1 listopada 2019 r. (stawką w wysokości 1180,00 zł/1000 litrów, tj. taką samą jak na oleje smarowe). Objęcie preparatów smarowych podatkiem akcyzowym poszerzyło bazę podatkową, z drugiej zaś strony miało przeciwdziałać procederowi niewłaściwej klasyfikacji olejów smarowych.

<sup>37</sup> Wpływy, tj. wpłaty minus zwroty. Kwoty nie są pomniejszone o udziały jednostek samorządu terytorialnego.



- *J Informacja i komunikacja* – wpływy od podmiotów z tej branży w 2022 r. były blisko dwukrotnie wyższe niż w roku poprzednim (o 3033,4 mln zł, wyniosły 6656,3 mln zł).

Przyrost wpływów z dwóch wymienionych branż stanowił 41,2% łącznego przyrostu wpływów w 2022 r.

Ponad połowa (55,5%) podatku dochodowego od osób prawnych wpłynęła do Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie, w którym od 1 stycznia 2021 r. skupiono podmioty o największym znaczeniu gospodarczym. Uzyskana kwota była o 23,4% większa niż w roku poprzednim.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych był o 14,7% wyższy od uzyskanego w 2021 roku, wzrósł z 247,8 mld zł do 284,3 mld zł<sup>38</sup>. Wykazało go 83,1% ogółu przedsiębiorstw (wobec 84,4% wcześniej). Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2022 r. wyniósł 12,4 mld zł, wobec 6,1 mld zł w poprzednim roku (wzrost o 103,9%)<sup>39</sup>.

(akta kontroli: tom I str. 6-12, 180; tom II str. 1)

Wynik rozliczenia rocznego CIT za 2021 r. był o 2500 mln zł wyższy dla całego sektora finansów publicznych w porównaniu do wyniku za 2020 r., w tym dla budżetu państwa o 1928,5 mln zł.<sup>40</sup> Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w rozliczeniach rocznych za 2021 r. wykazali dochód do opodatkowania i podatek należny o 18,8% i o 34,2% wyższy niż w zeznaniach za 2020 r. W rozliczeniach rocznych za 2021 r. według 19% stawki CIT podatek należny zadeklarowało 53 tys. podatników w kwocie 65 220 mln zł, gdy w roku poprzednim – 45 tys. podatników w kwocie 49 184 mln zł. Według 9% stawki CIT<sup>41</sup> podatek należny zadeklarowało 191 tysięcy małych podatników w kwocie 2700 mln zł, gdy w rozliczeniach za 2020 r. – 173 tysięcy podatników w kwocie 1440 mln zł. W 2022 r. rozliczenia rocznego dokonało 27,8 tys. spółek komandytowych i 0,7 tys. jawnych objętych od 1 stycznia 2021 r. podatkiem dochodowym od osób prawnych<sup>42</sup>. Przychody z prowadzonej działalności wykazało ponad 92% spółek komandytowych.

Efektywna stawka CIT za 2021 r. wyniosła 16,76% i była niższa o 0,24 punktu procentowego w porównaniu do efektywnej stawki za 2020 r., w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,66% i była o 0,04 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki podatku za 2020 r.;
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9% wyniosła 7,72% i była o 0,11 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki za 2020 r.

Na lepszą realizację dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych wpływ miały, jak wskazał Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych, zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku

<sup>38</sup> Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2022 r. Informacja sygnałna GUS opublikowana 23 marca 2023 r.

<sup>39</sup> Wyniki finansowe banków w 2022 r. Informacja sygnałna GUS opublikowana 4 kwietnia 2023 r.

<sup>40</sup> Saldo rozliczeń spółek komandytowych i jawnych za 2021 r. wyniosło 32 mln zł i stanowiło 0,5% salda rozliczeń wszystkich podatników CIT. Podatnicy tych grup nie mieli istotnego wpływu na saldo rozliczeń wszystkich podatników CIT.

<sup>41</sup> Od 1 stycznia 2021 r. podwyższony został limit przychodów, z 1,2 mln euro do 2 mln euro, uprawniający do skorzystania z niższej, tj. 9%, stawki CIT. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2123).

<sup>42</sup> Zmiany wprowadzone także ustawą z dnia 28 listopada 2020 r.

dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw dotyczące uszczelnienia systemu podatkowego w obszarze ograniczenia transferów dochodów oraz ograniczenia zawyżania kosztów uzyskania przychodów. Powyższą ustawą wprowadzono również od 1 stycznia 2022 r. zmiany w zakresie opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych polegające na rozszerzeniu katalogu podmiotów uprawnionych do opodatkowania tą formą o spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne, zniesieniu limitu przychodów (100 mln zł) uprawniającego do skorzystania z tej formy opodatkowania, obniżeniu stawki podatku z 15% do 10% dla małych podatników i podatników rozpoczynających działalność oraz z 25% do 20% dla pozostałych podatników, a także braku obowiązku ponoszenia określonych nakładów inwestycyjnych jako warunku dla stosowania przepisów o ryczałcie. W 2022 r. opodatkowanie ryczałtem wybrało 7449 podatników, w tym 198 spółek komandytowych i 27 spółek komandytowo-akcyjnych. W 2021 r. tę formę opodatkowania wybrało 498 podatników. Ministerstwo Finansów szacowało na etapie prac nad ustawą budżetową, że opodatkowanie ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych obniży dochody z CIT w 2022 r. o 2,4 mld zł. Skutek według szacunków Ministerstwa Finansów był niższy (obniżenie dochodów wyniosło około 0,65 mld zł). Wpływy z opodatkowania, obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. formy opodatkowania ryczałtem od dochodów spółek kapitałowych, wyniosły 133 mln zł w 2022 r., podczas gdy 3,5 mln zł w 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 202-211, 251, 335-362, 365-367, 375-387; tom II str. 60-63)

**Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych** (dalej także: PIT) wyniosły 68 107,2 mln zł i były o 1302,8 mln zł, tj. o 1,9%, niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. Były one o 5499 mln zł, tj. o 7,5%, niższe od zrealizowanych w 2021 r.

Prognoza wykonania dochodów z PIT za 2021 r. przyjęta na etapie planowania dochodów na 2022 r. była prawidłowa. Rzeczywiście wykonane dochody za 2021 r. były wyższe od ich prognozowanego wykonania o 2331,2 mln zł, tj. o 3,3%.

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2022 r. wzrosło nominalnie o 11,7%, podczas gdy prognozowano wzrost niższy o 5 punktów procentowych (w 2021 r. wzrosło o 8,7%). Na etapie ustawy budżetowej przyjęto, że tempo wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, czyli głównej determinanty dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej, wyniesie 7%, a według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów wyniosło 12,6%. Wyższa niż przewidywano inflacja, przełożyła się na większe niż założono żądania płacowe pracowników.

(akta kontroli: tom I str. 6-16, 180; tom II str. 1)

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wykonane w styczniu 2022 r. (generalnie według zasad opodatkowania obowiązujących do końca 2021 r.) były o 3715,6 mln zł, tj. o 53,1%, wyższe niż w analogicznym miesiącu 2021 r. Od lutego do lipca 2022 r. dochody wyniosły 33 891,9 mln zł i były o 1243,3 mln zł, tj. o 3,8%, wyższe niż w tym okresie w 2021 r. W kolejnym okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. dochody z PIT wyniosły 23 496,9 mln zł i były o 10 457,8 mln zł, tj. o 30,8%, niższe niż w tym okresie w 2021 r.<sup>43</sup> Na wielkość zrealizowanych dochodów, obok uwarunkowań makroekonomicznych, istotny wpływ miały zmiany systemowe wprowadzone:

<sup>43</sup> W tym okresie 2022 r. ( tj. 7 października 2022 r., 10 listopada 2022 r., 9 grudnia 2022 r. ) Ministerstwo Finansów przekazało na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) na rachunki jednostek samorządu terytorialnego dodatkowe dochody z tytułu udziału w PIT w wysokości 13,7 mld zł. Przyjmując, że dodatkowe dochody dla jednostek samorządu terytorialnego nie byłyby przekazane, to dochody z PIT w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. byłyby o 9,5% wyższe niż w tym okresie 2021 r.

- 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<sup>44</sup> oraz
- 1 lipca 2022 r. – ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

Zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. polegały w szczególności na:

- podwyższeniu do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników obliczających podatek według skali podatkowej;
- podwyższeniu z 85 528 zł do 120 000 zł progu dochodowego, po przekroczeniu którego ma zastosowanie 32% stawka podatku;
- likwidacji możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku;
- wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, uwzględnianej przy obliczaniu zaliczki na podatek przez przedsiębiorców opodatkowanych na zasadach ogólnych, jak również przez płatników od wypłacanych przychodów z umowy o pracę w przedziale od 5701 zł do 11 141 zł miesięcznie;
- obniżenie stawek ryczału od przychodów ewidencjonowanych dla podatników osiągających niektóre przychody, np. ze świadczenia usług w zakresie opieki zdrowotnej oraz w obszarze IT.

Ministerstwo Finansów, przygotowując prognozę dochodów z PIT na 2022 r., uwzględniło, że projektowane zmiany podatkowe zakładające reformę klina podatkowego (tj. wielkości obciążeń wpływających na wypłacane wynagrodzenie) obniżą dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2022 r. o 9,1 mld zł.

Krótko po wprowadzeniu zmian w zakresie likwidacji możliwości odliczenia składki zdrowotnej i wprowadzeniu ulgi dla klasy średniej, tj. w styczniu 2022 r., Minister Finansów zmienił zasady pobierania przez płatnika zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od przychodów pracowników i zleceniobiorców oraz rent i emerytur<sup>45</sup>. W oparciu o wprowadzone zmiany, wysokość zaliczki w 2022 r. u pracowników czy zleceniobiorców osiągających miesięczny dochód do 12 800 zł brutto mogła zostać pobrana w wysokości nie wyższej niż kwota zaliczki obliczanej na zasadach obowiązujących do 31 grudnia 2021 r. (wprowadzono tzw. mechanizm rolowania zaliczek). W przypadku pobrania w styczniu 2022 r. zaliczki na podatek dochodowy w wyższej wysokości, płatnik zobowiązany został do niezwłocznego zwrotu różnicy podatnikowi.

Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych wyjaśnił m.in., że celem wprowadzenia nowej ulgi podatkowej, tzw. ulgi dla klasy średniej, było ograniczenie negatywnych skutków rezygnacji z odliczenia składki zdrowotnej dla podatników uzyskujących przychody z pracy na etacie oraz podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną według skali podatkowej, jeżeli ich roczne przychody mieszczą się w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł. Od początku obowiązywania ulga dla klasy średniej wzbudzała kontrowersje wśród podatników i płatników. Zwracano uwagę na jej ograniczony zakres jedynie do wybranych źródeł przychodu, co budziło niezadowolenie podatników uzyskujących przychody nieobjęte ulgą. Problem stanowiło również jej skomplikowanie, przejawiające się w obliczaniu ulgi według złożonych matematycznych wzorów odrębnych do jej obliczenia w trakcie roku przy obliczaniu zaliczek przez płatnika oraz do obliczenia ulgi w rozliczeniu rocznym. W pierwszych tygodniach 2022 r.

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 2105, ze zm.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz.U. poz. 28).

do Ministerstwa Finansów wpłynęło wiele negatywnych opinii na temat tej ulgi, co ostatecznie doprowadziło do podjęcia decyzji o jej likwidacji i zastąpieniu innym rozwiązaniem. Wprowadzenie ulgi dla klasy średniej wraz z mechanizmem rolowania zaliczek znacząco skomplikowało proces obliczania zaliczek na podatek przez płatników (pracodawców).

W rezultacie od 1 lipca 2022 r. zostały wprowadzone kolejne zmiany podatkowe, którymi:

- obniżono z 17% do 12% stawkę podatku obowiązującą w pierwszym przedziale skali podatkowej;
- uchylono ulgę dla klasy średniej;
- uchylono zasady pobierania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. oraz art. 53a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>46</sup>;
- dla przedsiębiorców rozliczających się według jednolitej, 19% stawki podatku, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych lub karty podatkowej wprowadzono możliwość odliczenia w ciągu roku składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Zmiany zostały wprowadzone w trakcie roku budżetowego i nie były z oczywistych względów uwzględnione w prognozie dochodów z PIT na 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli dokona oceny wprowadzenia Polskiego Ładu w kontroli P/23/010 *Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych*.  
(akta kontroli: tom I str. 363, 370-372, 395)

W 2022 r. do urzędów skarbowych wpłynęło z tytułu podatku pobieranego według skali podatkowej i podatku liniowego 111 670,8 mln zł, tj. o 13 214,8 mln zł (o 10,6%) mniej niż w 2021 r. Udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniósł w 2022 r. 50,19%<sup>47</sup> i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,11 punktu procentowego.<sup>48</sup> Z tytułu udziałów, Ministerstwo Finansów przekazało jednostkom samorządu terytorialnego w 2022 r. 67 642,8 mln zł, w tym z tytułu udziału gmin we wpływach z tego podatku – 51 438,4 mln zł, udziału powiatów – 13 862 mln zł, udziału województw – 2342,3 mln zł. W 2021 r. Ministerstwo Finansów przekazało 62 081,4 mln zł.

W II półroczu 2022 r. tj. 7 października, 10 listopada i 9 grudnia, na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup>, Ministerstwo Finansów przekazało jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT dodatkowo kwotę 13 673 mln zł *celem wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań, w tym szczególnie istotnych zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców*.

Wpływy z tych podatków pomniejszono w 2022 r. także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim<sup>50</sup> (346,9 mln zł), podatek dochodowy od osób fizycznych przekazany przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku

<sup>46</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, ze zm.

<sup>47</sup> Udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2022 r. wyniósł 38,34%, podczas gdy w 2021 r. – 38,23%. Udział powiatów i województw we wpływach tych w 2022 r. nie zmienił się w porównaniu do 2021 r. i wynosił dla powiatów 10,25%, a dla województw – 1,60%.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267).

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 1964.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

publicznego (1040,6 mln zł) i zwroty z tytułu ulgi na dzieci stanowiące różnicę pomiędzy kwotą przysługującego odliczenia a kwotą odliczoną (1371,7 mln zł). W 2021 r. wpływy z podatku pobieranego według skali podatkowej i podatku liniowego zostały pomniejszone z powyższych tytułów w łącznej kwocie 2855 mln zł (wyższej niż w 2022 r. o 95,8 mln zł).

W całym 2022 r. dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 41 268,8 mln zł i były o 12 971,2 mln zł, tj. o 23,9%, niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. Były one o 18 680,4 mln zł tj. o 31,2%, niższe od zrealizowanych w 2021 r. Udział wpływów z tego źródła w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem znacznie się obniżył: z 81,4% w 2021 r. do 60,6% w 2022 r. Wpływ miały na to dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej, które w 2022 r. stanowiły 43,1% dochodów z PIT, podczas gdy w 2021 r. – 55,7%.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wykonane w styczniu 2022 r. były o 55,9 % wyższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego (wyniosły 9628,8 mln zł). W kolejnych miesiącach dochody z tego tytułu zrealizowano niższe niż w roku ubiegłym. Od lutego do lipca wykonane dochody w tym źródle wyniosły 19 276,2 mln zł i były niższe o 5735,5 mln zł (o 22,9%) niż w analogicznym okresie 2021 r., a w okresie od sierpnia do grudnia wyniosły 12 363,8 mln zł<sup>51</sup> i były niższe o 16 399,4 mln zł (o 57%) niż w analogicznym okresie 2021 r.

Na zasadach ogólnych, według skali podatkowej, opodatkowanych było na koniec 2022 r. 1512 tys. przedsiębiorców<sup>52</sup>, podczas gdy na koniec 2021 r. – 1410,3 tys. (w I półroczu 2022 r. – 1461,4 tys.). Tą formą opodatkowania objęci byli również podatnicy nieprowadzący działalności gospodarczej. Ich liczba zmniejszyła się z 28,8 mln na koniec 2021 r. do 27,9 mln na koniec 2022 r. Dochody z opodatkowania na zasadach ogólnych, na podstawie skali podatkowej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 28 434,2 mln zł i były niższe niż w 2021 r. o 12 577 mln zł, tj. o 30,7%.

W 2022 r. dochody z podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 12 834,6 mln zł i były niższe niż w 2021 r. o 6103,4 mln zł, tj. o 32,2%. Zmniejszyła się w trakcie 2022 r. liczba przedsiębiorców opodatkowanych podatkiem liniowym. Na koniec 2022 r. było 666,5 tys. przedsiębiorców stosujących tę formę opodatkowania, o 198,7 tys. (o 23%) mniej niż na koniec 2021 r. (w I półroczu 2022 r. było 669 tys.).

PKB nominalnie wzrósł w 2022 r. o 16,9%, podczas gdy na etapie ustawy budżetowej szacowano wzrost o 7,7%.

(akta kontroli: tom I str. 203, 212-214, 363, 370-373, 379-395;  
tom II str. 471-473, 480-482)

Udział wpływów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych (w ogółem dochodach z PIT) wzrósł z 14,8% w 2021 r. do 34,1% w 2022 r. Wpływy z tego źródła wyniosły 23 257,5 mln zł i były wyższe o 12 346,4 mln zł, tj. o 113,2%,

<sup>51</sup> W tym okresie 2022 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunki jednostek samorządu terytorialnego dodatkowe dochody z tytułu udziału w PIT w wysokości 13,7 mld zł. Przyjmując, że dodatkowe dochody dla jednostek samorządu terytorialnego nie byłyby przekazane, to dochody z PIT w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. byłyby o 9,5% niższe niż w tym okresie 2021 r.

<sup>52</sup> Łącznie z podatnikami uzyskującymi dochody z najmu.

od wykonanych w 2021 r. W porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej były wyższe o 9910,5 mln zł, tj. o 74,3%.

Na dochody te złożyły się głównie wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych w kwocie 15 026,8 mln zł, blisko trzykrotnie wyższe niż w 2021 r. (o 9832,8 mln zł). Dynamicznie wzrosła w ciągu 2022 r. liczba przedsiębiorców opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Na koniec 2022 r. przedsiębiorców stosujących tę formę opodatkowania było 990,1 tys., podczas gdy na koniec 2021 r. – 773,5 tys. (w I półroczu 2022 r. było 957,2 tys.). Zmiany wprowadzone w 2022 r. zwiększyły zainteresowanie opodatkowaniem ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

Dochody ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim. W pierwszym miesiącu wyniosły 1073,4 mln zł i były wyższe o 39% niż w styczniu 2021 r. W okresie od lutego do lipca dochody w tym źródle wyniosły 11 095,8 mln zł i były wyższe ponad dwukrotnie (o 6000,8 mln zł) niż w tym okresie w roku poprzednim. Również od sierpnia do grudnia wykonane dochody w kwocie 11 088,2 mln zł były ponad dwukrotnie wyższe (o 6044,2 mln zł) niż w tym okresie roku poprzedniego.

W 2022 r. wpływy z ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych wyniosły 2181,5 mln zł i stanowiły 109,1% prognozy tych dochodów. Były one wyższe od zrealizowanych w 2021 r. o 765,1 mln zł, tj. o 54%, w efekcie istotnego wzrostu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego (dalej także: NBP).

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 3570,6 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1751,6 mln zł, tj. o 96,3%. W porównaniu do 2021 r. były wyższe o 834,5 mln zł, tj. o 30,5%. Podatnicy w rozliczeniach rocznych za 2021 r. wykazali dochód z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych o 4181 mln zł wyższy w porównaniu do roku poprzedniego.

Wpływy z PIT od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej wyniosły 8,3 mln zł, a od dochodów z niezrealizowanych zysków – 2 mln zł. W 2021 r. wpływy z tych tytułów wyniosły 7,2 mln zł i 2,5 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 176, 177, 203, 213,214, 379-381, 387-395)

Efektywna stawka podatku rozliczanego według skali podatkowej za 2021 r. wyniosła 8,48% i była o 0,24 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki podatku za 2020 r. Dochód do opodatkowania wykazany przez podatników w rozliczeniach rocznych za 2021 r. był o 10,9% wyższy niż przed rokiem, a podatek należny o 14,5%. Zwiększyła się liczba podatników opodatkujących dochody w drugim progu podatkowym i płacących podatek według stawki 32% od części dochodu powyżej 85 528 zł. Takich podatników, według rozliczeń za 2021 r., było 1751 tys., podczas gdy w roku poprzednim – 1321 tys. Stanowili oni 7,3% wszystkich podatników rozliczających się według skali podatkowej, podczas gdy w roku poprzednim – 5,5%.

Saldo rozliczeń w PIT ogółem za 2021 r. w porównaniu do salda za 2020 r. było korzystniejsze o 812 mln zł dla całego sektora finansów publicznych, w tym o 407 mln zł dla budżetu państwa. Wpływ miał na to wynik rozliczenia rocznego podatników z tytułu opodatkowania dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Podatnicy ci wykazali w zeznaniach rocznych za 2021 r. kwotę do zapłaty o 1025 mln zł większą niż przed

rokiem. Wyniki rozliczeń podatników opodatkowanych według skali podatkowej oraz według stawki 19% były mniej korzystne. Saldo rozliczenia podatników opodatkowanych według skali podatkowej było dla całego sektora finansów publicznych o 180 mln zł mniej korzystne niż w poprzednim roku, a podatników rozliczających się według stawki 19% o 72 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 362, 367-370)

**Dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych** w 2022 r. wyniosły 6078,9 mln zł i były wyższe o 678,9 mln zł, tj. o 12,6%, od prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2021 r. dochody te wzrosły o 14,9%, tj. 788,2 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 251-252)

Wzrost dochodów z tego podatku w porównaniu do 2021 r. wynikał ze zmiany głównych czynników wpływających na podstawę opodatkowania. Wartość aktywów wzrosła o 1391,5 mld zł, tj. o 6,1%, w tym aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych (obniżających podstawę opodatkowania) zmniejszyła się o 480,3 mld zł, tj. 10,6%. Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 16,8% i w porównaniu do 2021 r. obniżył się o 2,9 punktu procentowego (w 2021 r. – 19,7%). Wartość funduszy własnych zmniejszyła się o 208,6 mld zł, tj. o 9,7%. Zmiany składowych podstawy opodatkowania wpłynęły na wzrost deklarowanego podatku o 786 mln zł, tj. 14,8%.

(akta kontroli: tom III str. 58-60)

**Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin** zostały zrealizowane w kwocie 3786,8 mln zł, tj. w 145,6% prognozy. W porównaniu do 2021 r. dochody te zwiększyły się o 2,7%.

(akta kontroli: tom IV str. 251-252)

Głównym źródłem dochodów był podatek od wydobycia miedzi oraz srebra, który wyniósł 3052,2 mln zł (w 2021 r. 3410,5 mln zł). Dochody z tytułu wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego wyniosły 734,6 mln zł, wobec 276,3 mln zł uzyskanych w 2021 r.

Dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin zostały zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 2600 mln zł. W porównaniu do prognozy z nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r. z 1 października 2021 r. (3400 mln zł) prognoza na 2022 r. była o 23,5% niższa.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, w przypadku prognozowania dochodów budżetowych z podatku od wydobycia niektórych kopalin występują trzy główne elementy wpływające na ostateczną wysokość prognozy. Są to: wolumen wydobycia kopalin, notowania kopalin na giełdach referencyjnych oraz kurs dolara amerykańskiego do złotego. Z wyłączeniem wielkości wydobycia, które w perspektywie lat ubiegłych jest relatywnie stałą wartością, pozostałe składowe charakteryzuje znaczny element zmienności i nieprzewidywalności. Zmiana prognozy dochodów dla podatku od wydobycia niektórych kopalin (z 1,5 mld zł do poziomu 3,4 mld zł) wprowadzona ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2021 r. związana była z faktem, że średnie ceny miedzi i srebra odnotowane w poszczególnych miesiącach 2021 r. osiągnęły poziom znacznie wyższy od przyjętego pierwotnie na potrzeby prognoz budżetowych, do tego stopnia, że dochody za sześć miesięcy 2021 r. przewyższyły poziom prognozy rocznej na 2021 r., tj. dochody z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopalin za sześć miesięcy 2021 r. wyniosły 1600,3 mln złotych, podczas gdy pierwotne dochody z tego podatku na cały 2021 r. były prognozowane na poziomie 1500 mln złotych. Prognoza

wpisana do nowelizacji ustawy budżetowej była oszacowana w oparciu o wykonane do tego czasu dochody w 2021 r. Natomiast w przypadku prognozowania kwoty dochodów na 2022 r. wzięto pod uwagę ceny kopalin w horyzoncie czasowym wykraczającym poza rok 2021, mając na uwadze dużo niższy poziom cen miedzi w 2020 r. W konsekwencji dochody, które zaplanowano na 2022 r., zostały założone na niższym poziomie niż w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 29-35)

Na poziom wykonania dochodów największy wpływ miały kurs walutowy, ceny miedzi, ropy naftowej i gazu ziemnego, które okazały się istotnie wyższe od wartości prognozowanych dla oszacowania dochodów w ustawie budżetowej. Kurs dolara amerykańskiego (średni) wyniósł 4,46 zł/USD (wobec prognozowanego 3,83 zł/USD), cena miedzi wyniosła 8814 USD/t (przy planowanej 7263 USD/t), cena ropy naftowej – 739 USD/t (przy planowanej 388 USD/t), a cena gazu – 592 zł/MWh (przy planowanej 59 zł/MWh).

(akta kontroli: tom III str. 255)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, silne wzrosty cen węglowodorów były przede wszystkim związane z kryzysem energetycznym wywołanym inwazją Rosji na Ukrainę. W przypadku kursu walutowego w roku 2022 wystąpiło znaczne umocnienie dolara amerykańskiego względem złotego. W szczytowym momencie najwyższy średni miesięczny kurs wymiany przypadł w październiku 2022 r. i osiągnął 4,89 zł za dolara amerykańskiego. Był to również najwyższy średni miesięczny kurs dolara amerykańskiego od początku obowiązywania podatku, tj. od kwietnia 2012 r.

(akta kontroli: tom IV str. 29-35)

W ustawie budżetowej na 2022 r. prognozę **dochodów z podatku od gier** określono na poziomie 3300 mln zł. Podstawę prognozy na 2022 r. stanowiło planowane wykonanie dochodów z podatku od gier w 2021 r. w wysokości 3000 mln zł. Faktycznie wykonane dochody w 2021 r. wyniosły 3048,9 mln zł.

Dochody z podatku od gier w 2022 r. wyniosły 3885,7 mln zł, tj. 117,7% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2021 r. zwiększyły się one o 27,4%.

(akta kontroli: tom IV str. 251-252)

Wzrost dochodów z podatku od gier w 2022 r. zaobserwowano we wszystkich rodzajach gier, z wyjątkiem loterii fantowych.

Największą dynamikę wzrostu zadeklarowanego podatku zaobserwowano w przypadku gier urządzanych w kasynach gier (175,2%) oraz salonach gier na automatach (259%). Podatek od gier w tych segmentach wyniósł odpowiednio 546 mln zł oraz 118,4 mln zł. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, przyczyną tak dużych wzrostów było to, że w przeciwieństwie do 2020 r. i 2021 r., działalność w tych segmentach gier nie była ograniczana. Wynikało to w szczególności z faktu, że większość obostrzeń wynikających ze stanu epidemii, wprowadzonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>53</sup>, została zniesiona 28 lutego 2022 r. Wówczas zniesiono także ograniczenia dotyczące funkcjonowania m.in. kasyn gry.

Duży wzrost podatku od gier w przypadku salonów gier na automatach wynikał także z rozwoju samej sieci salonów gier na automatach, których liczba na koniec 2022 r.

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 861, ze zm.



wyniosła 1273 szt. wobec 872 szt. na koniec 2021 r. (na koniec 2020 r. – 522 szt.). Natomiast liczba automatów eksploatowanych w salonach gier wzrosła w ciągu 2022 r. o 1523 szt. do poziomu 5832 szt. wobec 4309 szt. na koniec 2021 r. (na koniec 2020 r. – 3268 szt.).

Popularnością cieszyła się także sprzedaż gier kasynowych przez Internet (realizowana w formie monopolu państwa). W 2022 r. podatek od gier z tego rodzaju działalności wyniósł 536,9 mln zł i był o 53,8% wyższy w porównaniu do roku poprzedniego, a w 2021 r. wzrósł o 113,6% w porównaniu do 2020 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, tak duży wzrost może wynikać z tego, że e-kasyno jest stosunkowo nowym produktem na polskim rynku gier hazardowych, a stale rosnąca jego popularność wśród graczy wpływa także na wysokość podatku od gier. Podatek od zakładów wzajemnych ogółem wzrósł w 2022 r. o 14,9%, z czego wzrost w kanale internetowym wyniósł 17%, natomiast w kanale naziemnym o 0,9%. W efekcie przejścia graczy do sieci udział sprzedaży online zakładów wzajemnych wzrósł z 87,1% w 2021 r. do 88,7% w 2022 r.

Kolejnym segmentem w znaczący sposób wpływającym na dynamiczny wzrost wpływów z tytułu podatku od gier jest sektor gier liczbowych i loterii pieniężnych, który jest organizowany w formie monopolu państwa. Łącznie z tego tytułu podatek od gier w 2022 r. wyniósł 1238,5 mln zł i był wyższy o 133,9 mln zł, tj. o 12,1% w porównaniu do 2021 r.

W 2022 r. zaobserwowano zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych do poziomu 6,7%. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że spadek ten wyniósł 1,5 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego. W 2021 r. udział ten wyniósł 8,2%, w 2020 r. – 9,4%, a w 2019 r. – 12,4%.

W dniu 1 czerwca 2021 r. ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy — Prawo celne oraz niektórych innych ustaw<sup>54</sup> wprowadzono rozwiązania mające zapobiegać ekspansji nielegalnych operatorów gier hazardowych na polski rynek i wzmocnić walkę z szarą strefą. Zmiany miały na celu m.in. zwiększenie efektywności Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą (dalej także: Rejestr) poprzez ułatwienie procedury wpisu do Rejestru oraz dodanie przesłanki wpisu domen służących do reklamowania lub promowania gier hazardowych niezgodnie z przepisami ustawy, które wykorzystywane są do pozyskiwania klientów z Polski, za pomocą reklamy nielegalnych kasyn online. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, uproszczenie tej procedury spowodowało, że w 2022 r. liczba dokonanych wpisów w Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą była ponad dwa razy większa niż 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 30-32)

Od stycznia do maja 2021 r. do Rejestru zostało wpisanych 1401 nazw domen internetowych. Natomiast od 1 czerwca (wejście w życie nowelizacji przesłanek wpisu) do 31 grudnia 2021 r. zostało wpisanych 3547 nazw domen. W sumie w 2021 r. wpisano 4948, z kolei w 2022 r. wpisano 10 495 nazw domen internetowych.

(akta kontroli: tom III str. 265)

W ustawie budżetowej zaplanowano **dochody z podatku od sprzedaży detalicznej** w wysokości 2700 mln zł. Prognoza dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej uwzględniona w ustawie budżetowej była sporządzona na podstawie danych o wysokości wpływów za okres od stycznia do sierpnia 2021 r. oraz dynamiki cen

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 802.

towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 3,3%. Zawierała również przewidywane skutki około 146 mln zł czasowego wyłączenia z opodatkowania sprzedaży paliw w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 maja 2022 r. (zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw).

W 2022 r. dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły 3296,9 mln zł, tj. 122,1% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2021 r. dochody te wzrosły o 664,9 mln zł, tj. o 25,3%.

(akta kontroli: tom IV str. 252)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej, dodatnia różnica wykonanych dochodów z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej w stosunku do poziomu założonego w ustawie budżetowej na poziomie 596,9 mln zł (22,1%) wynika z faktu, że prognoza dochodów została sporządzona w oparciu o dane o wykonaniu tego podatku w okresie styczeń-sierpień 2021 r., które realizowano w czasie trwającej pandemii COVID-19 i obowiązywania obostrzeń w handlu związanych z rozwojem tej pandemii. Istotnym czynnikiem wpływającym na dodatnią różnicę pomiędzy prognozą dochodów a ich wykonaniem jest również fakt oparcia prognozy na przewidywanej wysokości inflacji w 2022 r. (3,3%), która okazała się być znacząco niższa od wysokości rzeczywistej (14,4%). Dodatkowo trwający od 24 lutego 2022 r. konflikt zbrojny na Ukrainie doprowadził do napływu uchodźców wojennych do Polski, co wpłynęło na wzrost sprzedaży detalicznej, a co za tym idzie podatku od sprzedaży detalicznej, czego nie można było przewidzieć na etapie prognozowania dochodów budżetowych na 2022 r.

(akta kontroli: tom III str. 58-60)

Według szacunków Departamentu Polityki Podatkowej skutki dla dochodów budżetu państwa z tytułu trwającego przez cały 2022 r.<sup>55</sup> wyłączenia z opodatkowania sprzedaży paliw wyniosły około 390,6 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 62-65)

W związku ze stwierdzoną przez NIK w trakcie kontroli budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa nieprawidłowością w planie finansowym, który w niewystarczającym stopniu odzwierciedlał wyniki analiz Departamentu Polityki Makroekonomicznej, Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że Departament wstępnie zaproponował zmniejszenie szczegółowości planu finansowego w zakresie dochodów podatkowych. Z uwagi na fakt, że dane wprowadzane do planu finansowego są potencjalnie wykorzystywane przez inne jednostki Ministerstwa Finansów / Krajowej Administracji Skarbowej do innych celów niż planowanie, propozycja ta musi zostać szeroko skonsultowana w ramach Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej. W chwili obecnej Departament Budżetu Państwa jest wiodący w zakresie szerszego projektu w zakresie reformy systemu klasyfikacji budżetowej. Departament Polityki Makroekonomicznej uczestniczy w tych pracach i ma konsultować takie rozwiązanie, aby w przyszłości nie występowały problemy w przypadku nowelizacji ustaw budżetowych, zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez NIK.

(akta kontroli: tom I str. 168, 171-179)

<sup>55</sup> Wyłączenie z opodatkowania sprzedaży paliw było przedłużone w 2022 r.: ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

## 1.2. Realizacja dochodów niepodatkowych

Dochody niepodatkowe zrealizowane w części 77 wyniosły 13 543,0 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 4452,3 mln zł, tj. o 49%. W porównaniu do 2021 r. były one niższe o 5475,8 mln zł, tj. o 28,8%, głównie z powodu zrealizowania o 8032,4 mln zł niższych dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz wyższych o 1858,7 mln zł dochodów z cła.

(akta kontroli: tom IV str. 252)

**Dochody z cła** wyniosły 8271,6 mln zł i były o 1988,6 mln zł, tj. o 31,7%, wyższe od prognozowanych w ustawie budżetowej. Były one wyższe od wykonanych w 2021 r. o 1858,7 mln zł, tj. o 29%.

Wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej wzrosła z 133 mld euro w 2021 r. do 177 mld euro w 2022 r, tj. o 33,1%. Była ona wyższa od prognozowanej na 2022 r. w kwocie 134,4 mld euro.

Zastępca Dyrektora Polityki Makroekonomicznej wyjaśnił m.in., że prognoza importu sporządzona została przy założeniu braku istotnych szoków w otoczeniu zewnętrznym. Tymczasem na początku 2022 r. miał miejsce wybuch wojny w Ukrainie, który – wraz z wcześniejszymi działaniami władz Rosji – miał charakter gwałtownego szoku podaży-popytowego. Zmienił on zasadniczo sytuację na rynkach surowcowych, zwłaszcza energetycznych, zwiększając jednocześnie wartość polskiego importu spoza Unii Europejskiej. W ramach sankcji wprowadzonych przez Unię Europejską, Polska zaprzestała wprawdzie w 2022 r. importu węgla i gazu z Rosji, sprowadzając te surowce z innych kierunków geograficznych, ale wciąż były to głównie państwa nienależące do Unii Europejskiej. Wiązało się to z wyższymi kosztami (m.in. jako efekt wzrostu ogólnego popytu na surowce spoza Rosji). Na ten proces nałożył się ogólny wzrost presji inflacyjnej w gospodarce światowej.

Średni kurs złotego w stosunku do euro, prognozowany w ustawie budżetowej w kwocie 4,54 zł, wyniósł 4,69 zł i był wyższy niż w 2021 r. (4,57 zł). Efektywna stawka celna wyniosła 1%, gdy prognozowano 1,03% (w 2021 r. wyniosła 1,06%).

(akta kontroli: tom I str. 177, tom II str. 65-74)

**Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe** zrealizowano w kwocie 4429 mln zł, tj. wyższej o 2465,8 mln zł (o 125,6%) od prognozy. Wyższa od założeń realizacja tych dochodów wynikała przede wszystkim z przekazania na dochody kwoty 819,4 mln zł z tytułu rozliczenia niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające oraz uzyskania wyższych o 1086,4 mln zł od planowanych odsetek z tytułu nieterminowego regulowania przez podatników podatków i opłat.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe były wyższe o 701,7 mln zł, tj. o 18,8%, w porównaniu do uzyskanych w 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 252)

Dochody z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat do budżetu państwa wyniosły 1836,4 mln zł wobec planowanych w wysokości 750 mln zł (w 2021 r. – 1466,2 mln zł wobec planowanych 1000 mln zł). Największy udział dochodów z tego tytułu stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatku od towarów i usług (ponad 46%) oraz odsetki od nieterminowych wpłat podatku dochodowego od osób fizycznych (32,1%).

Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 1030,2 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 378,3 mln zł, tj. o 58,1%. Dochody te wykonano na wyższym poziomie niż w 2021 r. (698,5 mln zł).

Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 938,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 537,4 mln zł, tj. o 134%. Były także wyraźnie wyższe od dochodów wykonanych w 2021 r. o 239,4 mln zł, tj. o 34,2%.

Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, wyniosły 455,3 mln zł i były wyższe o 157,2 mln zł, tj. o 52,7%, od wypłaconych w 2021 r. (298,1 mln zł). Odsetki wypłacone z tytułu rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 174,7 mln zł i były wyższe od wypłaconych w 2021 r. o 124,3 mln zł.

Wypłacone przez urzędy skarbowe odsetki z tytułu nieterminowych rozliczeń VAT wyniosły 109,4 mln zł i w porównaniu do 2021 r. były niższe o 39,5 mln zł. Odsetki wypłacone z tytułu rozliczeń podatku akcyzowego od piwa wyniosły 103,4 mln zł i były wyższe od wypłaconych w 2021 r. (75,7 mln zł) o 27,7 mln zł.

Z tytułu rozliczenia niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające dysponenti części budżetowych zwrócili na rachunek budżetu państwa kwotę 819,4 mln zł. (w 2021 r. było to 947,8 mln zł, w 2020 r. – 11,8 mln zł). Największe kwoty wpłynęły od dysponentów części budżetowych: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (181,6 mln zł), Rolnictwo (117 mln zł) oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (108,3 mln zł).

**Dochody z wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych** nie były planowane i nie wystąpiły. Na podstawie art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych<sup>56</sup>, zmienionej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>57</sup> (art. 17), przedsiębiorstwa państwowe były zwolnione z wpłat z zysku za okres roku obrotowego, w którym wystąpił stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz za okres roku obrotowego poprzedzającego rok obrotowy, w którym wystąpił którykolwiek z wyżej wymienionych stanów. W 2021 r. na etapie planowania obowiązywał w Polsce stan epidemii ogłoszony 20 marca 2020 r.<sup>58</sup>

W 2022 r. urzędy skarbowe zwróciły przedsiębiorstwom państwowym nienależne wpłaty z zysku w kwocie 2 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 75-81; tom IV str. 63, 252)

W ustawie budżetowej na 2022 r. zaplanowano wpłatę do budżetu państwa **z zysku Narodowego Banku Polskiego** w wysokości 844,5 mln zł. Prognoza została przygotowana w oparciu o zaktualizowany Plan finansowy Narodowego Banku Polskiego na 2021 r., zatwierdzony przez Radę Polityki Pieniężnej 9 grudnia 2021 r. Narodowy Bank Polski 15 czerwca 2022 r. dokonał wpłaty 10 425,8 mln zł do budżetu państwa. Na podstawie art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym<sup>59</sup>, część zysku Narodowego Banku Polskiego (w kwocie 9581,3 mln zł), ponad określoną w ustawie budżetowej na rok 2022 jego prognozę, została przekazana do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Dochody budżetu państwa

<sup>56</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1439.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 201.

<sup>58</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340). Stan epidemii odwołano 16 maja 2022 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1027).

<sup>59</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 18, ze zm.

z tytułu wpłaty z zysku NBP w 2022 r. wyniosły 844,5 mln zł. Dochody w tym źródle były niższe od uzyskanych w 2021 r. o 8032,4 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 399; tom II str. 420, 423)

### **1.3. Realizacja dochodów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych**

**Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł** niepodlegających zwrotowi wyniosły 2582,3 mln zł i stanowiły 90,7% prognozowanych. Dochody z tego źródła były wyższe niż w 2021 r. o 430,4 mln zł, tj. o 20%.

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

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 2014-2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1668,5 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one niższe o 214,4 mln zł (o 11,4%). Poniżej planu (o 107,1 mln zł) zrealizowano wpłaty z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020 oraz (o 67,7 mln zł) z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 229,5 mln zł i były niższe od prognozowanych o 71,8 mln zł, tj. o 23,8%.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 26,1 mln zł. Środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 planowane w kwocie 25,8 mln zł wyniosły 14 mln zł. W ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 wpłacono 12,1 mln zł, tj. o 6,6 mln zł mniej niż planowano.

(akta kontroli: tom II str. 187-312)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Prognoza dochodów podatkowych została sporządzona prawidłowo. Dochody podatkowe wyniosły 465 456,1 mln zł i były o 11 664,8 mln zł, tj. o 2,6%, wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej.

Na realizację dochodów podatkowych wpłynęły znacząco odmienne uwarunkowania makroekonomiczne od założonych na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz nieplanowane na etapie sporządzenia prognozy tych dochodów zmiany podatkowe (w szczególności obniżki stawek podatkowych).

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi także uwag do prognozy dochodów niepodatkowych i dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. Prognozy przygotowano poprawnie.

## 2. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych

Opis stanu faktycznego

Dochody podatkowe brutto<sup>60</sup> i łącznie wyniosły 556 871,2 mln zł i były o 8% wyższe niż w roku 2021. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano<sup>61</sup> 8520,7 mln zł, tj. mniej o 1,9% niż w 2021 r. oraz o 9,3% więcej niż w 2020 r. W 2022 r. wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 1,53% zrealizowanych dochodów brutto. Wskaźnik ten był niższy o 0,16 punktu procentowego niż w 2021 r. i o 0,24 punktu procentowego niż w 2020 r.

(akta kontroli: tom IV str. 254)

Należności pozostałe do zapłaty w części 77 na koniec 2022 r. wyniosły 126 723,7 mln zł i były o 1,8% wyższe niż na koniec 2021 r., a w odniesieniu do 2020 r. były niższe o 1,4%. Należności podatkowe wyniosły 117 396,3 mln zł, a należności niepodatkowe – 9 327,4 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych były o 1356,8 mln zł, tj. 1,2%, wyższe od stanu na koniec 2021 r. W poprzednich latach tempo przyrostu tych należności było wyższe: 4,4% w 2019 r., 2% w 2020 r., natomiast w 2021 r. odnotowano spadek o 2,5%.

(akta kontroli: tom IV str. 60-61)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, do przyczyn wzrostu na koniec 2022 r. niezapłaconych zobowiązań podatkowych należały: brak wpłaty zobowiązań podatkowych wynikających z deklaracji (korekt deklaracji) złożonych w okresie bezpośrednio poprzedzającym koniec 2022 r.; przypisanie zaległości podatkowych o dużych wartościach wynikających z decyzji wymiarowych wydawanych pod koniec oraz w trakcie 2022 r.; brak majątku zobowiązanych, z którego możliwe byłoby prowadzenie skutecznej egzekucji; nieskuteczne dochodzenie zapłaty należności przez osoby trzecie, w stosunku do których orzeczono odpowiedzialność; wszczęcie postępowań upadłościowych wobec zobowiązanych skutkujące brakiem możliwości prowadzenia egzekucji; trudności finansowe i płatnicze podatników spowodowane między innymi wybuchem wojny w Ukrainie oraz sytuacją w gospodarce (wysoka inflacja, zagrożenie recesją, wzrost kosztów przedsiębiorstw, wzrost cen energii); regulowanie zobowiązań podatkowych po terminie ich płatności z uwagi na niepewność w transakcjach gospodarczych oraz występowanie trudności z dostępem do źródeł finansowania (zaostrzenie kryteriów zdolności kredytowych i gwarancji udzielanych kredytów czy pożyczek w sektorze bankowym); wzrost zaległości w podatku VAT rozliczanym w ramach procedury szczególnej VAT-OSS<sup>62</sup>, z 96,5 mln zł na koniec 2021 r. do 1181,1 mln zł na koniec 2022 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Poboru Podatków, wzrost zaległości wymagalnych podmiotów zarejestrowanych do procedury szczególnej VAT-OSS wynika przede wszystkim z przekazywania przez poszczególne państwa członkowskie błędnych (lub zawierających nieprawidłowości) informacji

<sup>60</sup> Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalni, podatku od sprzedaży detalicznej oraz podatków zniesionych.

<sup>61</sup> Uwzględniono wydatki części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w rozdziałach: Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Pozostała działalność. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i cel.

<sup>62</sup> Procedura obowiązuje od 1 lipca 2021 r.

o płatnościach, a także braku przekazania informacji o płatnościach przez poszczególne państwa członkowskie.

(akta kontroli: tom IV str. 229; tom III 274-281)

Wskaźnik realizacji podatków liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym w urzędach skarbowych wyniósł 98,1% i w porównaniu z osiągniętym w poprzednim roku był na zbliżonym poziomie (w 2021 r. wyniósł 97,9%).

(akta kontroli: tom IV str. 177)

Relacja dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu ich należności (pozostałych do zapłaty) wyniosła 99,7%, gdy w 2021 – 100,7%, w 2020 r. – 99,4%, a w 2019 r. – 98,7%.

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 91,7% stanowiły zaległości netto (106 601,7 mln zł). Tempo ich przyrostu było niższe od tempa przyrostu należności i wyniosło 0,2%.

(akta kontroli: tom IV str. 60-61)

W kwocie zaległości podatkowych 62 022,7mln zł, tj. 58,3%, stanowiły zaległości wynikające z decyzji pokontrolnych urzędów kontroli celno-skarbowej oraz urzędów skarbowych, w 2021 r. stanowiły one 62,6%, a w 2020 r. – 64,1%.

(akta kontroli: tom IV str. 240)

Struktura należności podatkowych nie uległa zasadniczym zmianom w porównaniu do roku poprzedniego. Największy udział miały należności w podatku od towarów i usług – 80,4%, a w podatku akcyzowym – 9%.

W zaległościach podatkowych udział zaległości w podatku VAT nieznacznie wzrósł z 81,3% w 2021 r. do 81,4% w 2022 r. Zaległości netto w VAT na koniec 2022 r. wyniosły 86 779 mln zł i były na zbliżonym poziomie jak na koniec roku poprzedniego. Zaległości w podatku akcyzowym stanowiły 9,2% stanu zaległości, w PIT – 6,2%, a w CIT – 2,7%.

(akta kontroli: tom IV str. 60-61)

Na koniec 2022 r. zaległości podatkowe bieżące (powstałe w trakcie roku sprawozdawczego) wyniosły 13 440,1 mln zł i były o 0,7% wyższe niż na koniec 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 176)

Należności wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług (przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej), na koniec 2022 r. wyniosły 45 439,5 mln zł i były niższe o 2037,3 mln zł (4,3%) niż na koniec 2020 r. Na koniec 2021 r. należności z tego tytułu wyniosły 47 476,8 mln, na koniec 2020 r. – 49 994,8 mln zł, a na koniec 2019 r. – 51 595,2 mln zł. Wpłaty zrealizowane w 2022 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu wyniosły 170,7 mln i były wyższe o 167,4 mln od wpłat zrealizowanych w 2021 r., które wyniosły 3,3 mln zł. W 2020 r. wpłaty te wyniosły 106,8 mln zł. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Poboru Podatków, zmniejszenie się przedmiotowych zaległości może wynikać z odpisania niezapłaconych zobowiązań z powodu przedawnienia. Największy wzrost należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT występował w latach 2015-2017, w związku z tym dla części z tych zaległości upłynął termin przedawnienia. Departament Poboru Podatków nie posiada informacji, jaka kwota zaległości

odpisanych z powodu przedawnienia dotyczyła zobowiązań wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług.

(akta kontroli: tom IV str. 167, 229; tom III str. 274-281)

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, według stanu na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 82 669,6 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. (83 354,9 mln zł) zmniejszyły się o 685,3 mln zł, tj. o 0,8%.

(akta kontroli: tom IV str. 235)

Zwiększyła się liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności podatkowych i niepodatkowych wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych – z 14 502 na koniec 2021 r. do 14 920 na koniec 2022 r., a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników zwiększyła się o 248,9 mln zł (z 95 492,8 mln zł do 95 741,7 mln zł). Na koniec 2022 r. zobowiązania wymagalne największych dłużników stanowiły 82,9% zaległości (w 2021 r. – 83,5%). Zaległości w przedziale:

- do 10 tys. zł miało 1217,6 tys. podatników, których zadłużenie wynosiło 791,5 mln zł, gdy na koniec 2021 r. takie zaległości miało 1227,5 tys. podatników na kwotę 785,6 mln zł;
- powyżej 10 tys. zł do 100 tys. zł miało 134,9 tys. podatników, których zadłużenie wynosiło 4548,5 mln zł, gdy na koniec 2021 r. takie zaległości miało 126,6 tys. podatników na kwotę 4 280,2 mln zł;
- powyżej 100 tys. zł do 1000 tys. zł miało 40,7 tys. podatników, których zadłużenie wynosiło 11 757,7 mln zł, gdy na koniec 2021 r. takie zaległości miało 39,1 tys. podatników na kwotę 11 334,4 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 168, 221-222)

Z kwoty 117 396,3 mln zł niezapłaconych na koniec 2022 r. zobowiązań podatkowych, należności w kwocie 10 220,2 mln zł (8,7%) były rozłożone na raty lub miały odroczone termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadłościowym oraz egzekucją sądową. Odsetek takich należności zmniejszył się, na koniec 2020 r. wyniósł 9%, a na koniec 2021 r. – 9,2%.

(akta kontroli: tom IV str. 157)

W 2022 r. organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 6551,9 mln zł, tj. o 48% (o 2125 mln zł) więcej niż w roku poprzednim. W 2021 r. odnotowano zwiększenie kwoty wyegzekwowanej o 32,4%, natomiast w 2020 r. kwota ta zmniejszyła się o 33,1%.

(akta kontroli: tom IV str. 188)

W 2022 r. tempo wzrostu zaległości podatkowych wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej było wyraźnie wyższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych ogółem.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, główny wpływ na wzrost w 2022 r. kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych miał wzrost skuteczności egzekucji z rachunku bankowego – w 2022 r. w zakresie tytułów wykonawczych na należności budżetu państwa w wyniku zajęcia rachunku bankowego wyegzekwowano 3517,2 mln zł, tj. o 1026,2 mln zł więcej niż w 2021 roku. Wystąpił także wzrost kwoty uzyskanej w wyniku czynności „Wpłata kwoty przez zobowiązanego”<sup>63</sup> – w 2022 r. w zakresie tytułów należności budżetu państwa kwota wpłat przez zobowiązanego wyniosła 1329,8 mln zł i w porównaniu do 2021 r. była

<sup>63</sup> Tj. wpłaty dokonane przez zobowiązanego na rachunek organu egzekucyjnego.



wyższa o 762,3 mln zł. Tak duży wzrost tej kwoty był związany z wyegzekwowaniem zaległości w kwocie 597,7 mln zł na podstawie jednego tytułu wykonawczego wystawionego na zaległość z tytułu podatku akcyzowego.

(akta kontroli: tom IV str. 243-246)

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 34,7% do 40,1%. Na koniec 2022 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 16 325,7 mln zł i była o 3571,4 mln zł wyższa od wykazanej na koniec 2021 r.

Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 6,1% wobec 4,2% na koniec 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 188)

Skuteczność egzekucji zaległości podatkowych w podziale na wysokość dochodzonych kwot przedstawiała się następująco:

- dla zaległości do 10 tys. wskaźnik skuteczności egzekucji w 2022 r. wyniósł 49%, w 2021 r. – 45,7%, a wyegzekwowane kwoty pochodzące od tej kategorii dłużników stanowiły 19,9% ogólnej kwoty wyegzekwowanych zaległości (w 2021 r. – 25,3%),
- dla zaległości powyżej 10 tys. zł do 100 tys. zł wskaźnik skuteczności egzekucji w 2022 r. wyniósł 46,1%, w 2021 r. – 40,1%, a wyegzekwowane kwoty pochodzące od tej kategorii dłużników stanowiły 43% ogólnej kwoty wyegzekwowanych zaległości (w 2021 r. – 47%),
- dla zaległości powyżej 100 tys. zł do 1000 tys. zł wskaźnik skuteczności egzekucji w 2022 r. wyniósł 31,8%, w 2021 r. – 24,9%, a wyegzekwowane kwoty pochodzące od tej kategorii dłużników stanowiły 21% ogólnej kwoty wyegzekwowanych zaległości (w 2021 r. – 21,7%),
- dla zaległości powyżej 1 mln zł wskaźnik skuteczności egzekucji w 2022 r. wyniósł 27%, w 2021 r. – 13,1%, a wyegzekwowane kwoty pochodzące od tej kategorii dłużników stanowiły 16% ogólnej kwoty wyegzekwowanych zaległości (w 2021 r. – 6%),

(akta kontroli: tom IV str. 168)

Z powodu bezskuteczności organy egzekucyjne umorzyły w 2022 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 6460,4 mln zł (w 2021 r. na kwotę 5888,8 mln zł, a w 2020 r. na kwotę 6726,7 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 167)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, wzrost kwoty zadłużenia bieżącego głównego wynikającego z tytułów wykonawczych na należności budżetu państwa, na podstawie których prowadzone postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji, wynikał ze wzrostu liczby tytułów wykonawczych, w przypadku których organy egzekucyjne stwierdziły bezskuteczność egzekucji. W 2022 r. prowadzone postępowania egzekucyjne zostały umorzone z powodu bezskuteczności egzekucji na podstawie 126 608 tytułów wykonawczych na należności budżetu państwa. Było to o 38 435 tytułów więcej niż w 2021 r. (...) Pomimo podejmowanych czynności i zastosowanych środków, nie w każdym przypadku postępowanie egzekucyjne kończy się wyegzekwowaniem zaległości. Zgodnie z art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.), postępowanie egzekucyjne może być umorzone, gdy dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Często dłużnicy z największymi zaległościami nie posiadają majątku ruchomego ani nieruchomości, nie mają środków

na rachunkach bankowych albo ich umowy o prowadzenie rachunku bankowego zostały rozwiązane, a jeśli są osobami fizycznymi i są zatrudnione to pobierają wynagrodzenie w wysokości wolnej od potrąceń egzekucyjnych. Dodatkowo zaległości wobec Skarbu Państwa nie są jedynymi zaległościami, jakie posiadają. (...) Na wzrost kwoty zaległości w umorzonych w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a. postępowaniach egzekucyjnych wpłynęła również nowelizacja tego przepisu. Do 20 lutego 2021 r. przedmiotowy przepis uzależniał możliwość umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Po zmianie postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku, gdy dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (...). Uznano, że nieuzasadnione jest kontynuowanie postępowań egzekucyjnych, w których nie wyegzekwuje się środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne i wobec tego nie wykona się choćby w niewielkiej części obowiązku poddanego tej egzekucji. Celem egzekucji administracyjnej jest przymusowa realizacja obowiązku, a nie generowanie kolejnych należności podlegających egzekwowaniu (kosztów egzekucyjnych). Umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego kończy postępowanie egzekucyjne bez osiągnięcia podstawowego celu, który spowodował jego wszczęcie, tj. bez doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji. Zastosowanie art. 59 § 2 u.p.e.a. wymaga jednak stwierdzenia przez organ egzekucyjny, że zobowiązany nie posiada środków przewyższających koszty egzekucyjne oraz że stan ten ma charakter definitywny, (...) tj. powinno być każdorazowo poprzedzone przeprowadzeniem kalkulacji stanowiącej podstawę stwierdzenia, iż w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne, która następnie powinna być załączona do akt postępowania. Umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego bezskuteczność nie uniemożliwia przy tym ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli: tom IV str. 243-246)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. sformułowano wniosek o jak najszybsze zakończenie prac nad wdrożeniem wszystkich funkcjonalności przewidzianych do udostępnienia użytkownikom końcowym w systemie Poltax2B Plus, umożliwiających obsługę Rejestru Należności Publicznoprawnych, w tym jego zasilanie danymi wymaganymi przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W kontroli P/22/010 *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej* stwierdzono, że funkcjonalność automatycznego zasilania Rejestru Należności Publicznoprawnych działa produkcyjnie od 17 lipca 2022 r. dla wszystkich urzędów skarbowych. W 2022 r. dokonano wpisów o nieuregulowanych należnościach w stosunku do 4,3 mln należności w łącznej kwocie 44 339 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 274-281)

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 52,8% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego (w 2021 r. – 49,2%).

(akta kontroli: tom IV str. 175)

Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 4,6%

i w porównaniu do 2021 r. poprawił się o 0,2 punktu procentowego oraz o 1,8 punktu procentowego w porównaniu do osiągniętego w 2020 r.

(akta kontroli: tom IV str. 177)

W 2022 r. zmniejszyła się o 27,7%, kwota należności (podatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia. W 2020 r. odpisane przedawnione należności wyniosły 8766,4 mln zł, w 2021 r. – 11 123,1 mln zł, a w 2022 r. – 8 046,4 mln zł. Główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych i brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg przedawnienia, przede wszystkim z uwagi na brak majątku podlegającego egzekucji. Kwota odpisanych należności podatkowych największych dłużników (powyżej 1 mln zł) wyniosła 4294,1 mln zł i stanowiła 53,4% odpisanej kwoty przedawnionych należności (2021 r.– 7202,8 mln zł, tj. 64,8%).

(akta kontroli: tom IV str. 191, 231)

Od 1 stycznia 2022 r. wprowadzono instytucję tymczasowego zajęcia w toku kontroli celno-skarbowej ruchomości zobowiązanego (dalej także: TZR)<sup>64</sup> (do 96 godz.), np. towarów lub środków transportu, na poczet jego zaległości podatkowych. W 2022 r., z tytułu zastosowania tymczasowego zajęcia ruchomości uzyskano kwotę 16,2 mln zł. Stanowiło to 0,2% kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne. Na powyższą kwotę składały się wpłaty dokonane przez zobowiązanych, wobec których zastosowano TZR, jak i kwoty uzyskane ze sprzedaży zajętych ruchomości.

(akta kontroli: tom III str. 274-281)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, w celu poprawy skuteczności działania organów egzekucyjnych, w czerwcu i grudniu 2022 r. odbyły się narady z dyrektorami izb administracji skarbowej pionu egzekucji. Podczas narad omawiano wyniki pracy organów egzekucyjnych oraz stwierdzone nieprawidłowości w ich działaniach. W 2022 r. trwały również prace nad dostosowaniem systemu Egapoltax do możliwości obsługi wpłat uzyskanych za pomocą terminali płatniczych. Obecnie trwają testy, a od ich pozytywnego zakończenia uzależnione jest uruchomienie w najbliższym czasie tej funkcjonalności.

W II półroczu 2022 r. prowadzono prace nad integracją Egapoltax z pocztą hybrydową w celu wdrożenia funkcjonalności automatycznego zajęcia wierzytelności do tytułów wykonawczych o niskich wartościach, do 500 zł.

(akta kontroli: tom III str. 279)

W 2022 r. trwały prace nad aktami prawnymi mającymi na celu poprawę efektywności egzekucji. W dniu 9 marca 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>65</sup>, która zawiera rozwiązania m.in. umożliwiające przymusowe dochodzenie należności z tytułu podatku VAT rozliczanego w procedurze szczególnej od podatnika, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest inne państwo niż Polska i w tym państwie została złożona deklaracja, a także rozwiązania usprawniające egzekucję z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka.

W 2022 r. rozpoczęto prace nad kolejną nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który 28 października 2022 r.

<sup>64</sup> Zmiany wprowadzone 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.).

<sup>65</sup> Dz. U. poz. 556.

przekazano do uzgodnień wewnątrzresortowych wybranym komórkom organizacyjnym Ministerstwa Finansów oraz dyrektorom izb administracji skarbowej. Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera m.in. regulacje dotyczące: wprowadzenia porozumienia egzekucyjnego oraz zabezpieczenia jego wykonania w miejsce dotychczasowego zwolnienia spod egzekucji, umożliwienia korzystania przez naczelników urzędów skarbowych działających jako administracyjne organy egzekucyjne z pomocy naczelników urzędów celno-skarbowych przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych.

Ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową<sup>66</sup> znowelizowano m.in. ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nowelizacja miała na celu usprawnienie zbiegu egzekucji, korzystania z Rejestru Należności Publicznoprawnych oraz egzekucji z nadpłaty i zwrotu podatku.

(akta kontroli: tom III str. 181-189)

Kwota umorzeń we wszystkich rodzajach należności podatkowych w 2022 r. wyniosła 220,5 mln zł i w porównaniu z 2021 r. zwiększyła się o 27,4%. Z urzędu umorzono 127,3 mln zł, (w 2021 r. – 139,3 mln zł, w 2020 r. – 61,1 mln zł). Najwięcej umorzeń (86,4%) dotyczyło podatku od towarów i usług – 190,5 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 184)

Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych wzrosła z 3573,8 mln zł w 2019 r., 5 051,3 mln zł w 2020 r. oraz 6663,5 mln zł w 2021 r. do 88 174,7 mln w 2022 r. W trakcie kontroli P/22/010 *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej* NIK zwróciła uwagę, że w jednej sprawie kwota w wysokości 80,9 mld zł stwierdzonych w I półroczu 2022 r. w wyniku czynności sprawdzających nieprawidłowości w PIT wynikała jedynie z formalnego błędu podatnika nieskutkującego zaniżeniem zobowiązania podatkowego, co zniekształciło obraz wyników administracji skarbowej, w szczególności biorąc pod uwagę efekty kontroli podatkowych oraz kontroli celno-skarbowych. NIK wskazała wówczas na potrzebę wypracowania bardziej precyzyjnej metodyki pomiaru efektów prowadzonych czynności sprawdzających.

Liczba czynności sprawdzających w 2022 r. wyniosła 2206,5 tys. i była o 24,6% niższa niż w 2021 r., a o 16,2% niż w 2020 r. W poprzednich latach wzrosła z 2572 tys. w 2019 r. oraz 2634,5 tys. w 2020 r. do 2927,6 tys. w 2021 r.

(akta kontroli: tom III str. 172)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, powyższe wartości wskazują, iż ustalenia z 2022 r., pomimo mniejszej liczby czynności sprawdzających, pozostają na wyższym poziomie do ustaleń z 2021 r., co wskazuje na zwiększenie efektywności prowadzonych czynności sprawdzających. (...) zgodnie ze strategią Krajowej Administracji Skarbowej, dla oceny podejmowanych przez jednostki terenowe działań bardziej pozytywnym i pożądanym parametrem jest większa efektywność tych działań niż ich liczba. Tendencja malejąca liczby czynności sprawdzających może być następstwem m.in. eliminowania nieprawidłowości przez podatników po otrzymaniu powiadomień z poziomu centralnego, a nadto może też być związana z większą liczbą przeprowadzonych kontroli podatkowych.

(akta kontroli: tom III str. 177)

---

<sup>66</sup> Dz. U. poz. 1301, ze zm.

W zakresie podatku od towarów i usług liczba czynności sprawdzających w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 18,2%, a kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości zmniejszyła się o 24,5%:

- w 2022 r. przeprowadzono 1014,9 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 3127,4 mln zł;
- w 2021 r. przeprowadzono 1240,1 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2512,4 mln zł;
- w 2020 r. przeprowadzono 1046,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2646,8 mln zł.

W 2022 r. liczba czynności sprawdzających dokonywanych wobec podatników PIT obniżyła się w porównaniu do 2021 r. o 21,8%, do 680,9 tys. (w 2021 r. wyniosła 870,2 tys., a w 2020 r. – 781,5 tys.).

Urzędy skarbowe w 2022 r. przeprowadziły 18,1 tys. kontroli podatkowych (w 2021 r. – 15,8 tys., a w 2020 r. 15,3 tys.), z których 97,1% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2021 r. – 96,6%, a w 2020 r. wskaźnik ten wyniósł 85,8%). Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w 2022 r., wyniosła 17,6 tys. i w porównaniu do 2021 r. wzrosła o 15,4%. Kwota ustaleń zwiększyła się z 3028,3 mln zł w 2021 r. do 3179,7 mln zł w 2022 r., tj. o 5%. W 2020 r. wynosiła 3898,6 mln zł, a w 2019 r. – 4781,3 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 70-75)

W 2022 r. urzędy celno-skarbowe przeprowadziły łącznie 4033 kontrole skarbowe i celno-skarbowe, tj. o 36% więcej niż w 2021 r. oraz o 71,5% więcej niż w 2020 r. Zwiększyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 36,2% (z 2709 do 3689). Wzrosła również kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli, z 5664,7 mln zł do 6283,8 mln zł. Przy większej liczbie kontroli odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł 91,5% i pozostał na zbliżonym poziomie co w roku poprzednim (91,3%).

(akta kontroli: tom III str. 70-75)

W *Planie Działalności Ministra Finansów na rok 2022*, dla realizacji celu *Uszczelnienie systemu podatkowego – miernik Kontrole podatków pozytywne*, liczony jako liczba kontroli (celno-skarbowych i podatkowych) dotyczących podatków z ustaleniami powyżej 3000 zł w stosunku do ogólnej liczby kontroli (celno-skarbowych i podatkowych), został ustalony na poziomie  $\geq 84$  %. Wykonanie miernika wyniosło 93%, co oznacza, że wskaźnik został zrealizowany.

Dla tego samego celu, miernik *Decyzje dyrektora Izby Administracji Skarbowej i naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego uchylone prawomocnie przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne* został ustalony na poziomie  $\leq 10$ %. Wykonanie za 2022 r. wyniosło 10,17%, co oznacza, że miernik nie został zrealizowany.

Dyrektor Departamentu Orzecznictwa Podatkowego wyjaśniła, że na brak realizacji omawianego wskaźnika miały wpływ wyniki Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie oraz w Warszawie, spowodowane odmienną wykładnią prawa i odmienną oceną stanu faktycznego dokonaną przez organy podatkowe i sądy administracyjne. Jak dodatkowo wyjaśniła Dyrektor, Departament Orzecznictwa Podatkowego wystąpił do tych izb z prośbą o przedstawienie podjętych oraz planowanych działań zaradczych, mających na celu osiągnięcie zakładanego poziomu realizacji miernika (a do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie także o wskazanie bardziej konkretnych przyczyn uchylania decyzji przez sądy). Podjęcie takich działań

w pierwszej kolejności należy do zadań dyrektorów Izb Administracji Skarbowej. Po uzyskaniu przedmiotowych informacji zostanie dokonana ocena skuteczności tych działań w powiązaniu z danymi dotyczącymi uchylalności za I kwartał 2023 r. Ponadto w dalszym ciągu będzie prowadzony monitoring realizacji ww. miernika przez poszczególne izby w bieżącym roku.

(akta kontroli: tom III str. 81; tom IV str. 74-80)

Jak m.in. wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, na wzrost liczby kontroli celno-skarbowych wpłynęło zmniejszenie restrykcji pandemicznych, które obowiązywały w latach 2020-2021. Oprócz ww. powodów za inne przyczyny wzrostu liczby kontroli celno-skarbowych w 2022 r. w stosunku do 2021 r. i 2020 r. Dyrektor Departamentu uznał systematyczny wzrost zdolności analitycznych Krajowej Administracji Skarbowej, efektywne, poprzedzone wnikliwą analizą planowanie czynności kontrolnych, wzrost efektów stworzenia spójnego systemu walki z nieprawidłowościami podatkowymi obejmującego czynności sprawdzające, kontrole podatkowe i celno-skarbowe oraz postępowania przygotowawcze. Nie bez znaczenia dla zidentyfikowanego zjawiska było również, w ocenie Dyrektora Departamentu, rozpoczęcie w 2022 r. konsolidacji struktury organizacyjnej urzędów celno-skarbowych poprzez utworzenie pionu zwalczania przestępczości podatkowej zawierającego zarówno komórki kontroli celno-skarbowej, postępowania przygotowawczego, jak i analizy ryzyka. Efektem tych działań jest powstanie w 2023 r. wyspecjalizowanego i w dużej mierze merytorycznie samodzielnego, zintegrowanego zespołu powołanego do walki z przestępczością podatkową, w szczególności z wyłudzeniami w podatku od towarów i usług, w tym o charakterze karuzelowym, oraz w podatku akcyzowym. Zmiana ta w przyszłości powinna wpłynąć na jeszcze większe usprawnienie procesu weryfikacji rozliczeń podatkowych w ramach spójnego systemu walki z nieprawidłowościami.

(akta kontroli: tom III str. 174)

W porównaniu do 2021 r. o 80% zwiększyła się liczba decyzji wydanych w wyniku kontroli skarbowych i celno-skarbowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2022 r. wydano 380 takich decyzji na kwotę podatku 891,1 mln zł, gdy rok wcześniej było to 211 decyzji na kwotę 502,8 mln zł, a dwa lata wcześniej 382 decyzje na kwotę 1463,4 mln zł.

Jak wyjaśnił m.in. Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, należy wskazać na wzrost liczby zakończonych kontroli celno-skarbowych w 2022 r. w porównaniu do 2021 r., co było uwarunkowane zmniejszeniem restrykcji pandemicznych i powrotem do realizacji ustawowych zadań w normalnym tempie. Należy pamiętać, że sytuacja spowodowana epidemią COVID-19 spowolniła działalność gospodarczą oraz zakłóciła aktywność organów KAS. (...) Natomiast jeśli chodzi o wysokość kwot wynikających z decyzji, to należy wskazać, że jest to czynnik, który nie jest wprost zależny od działań organów. Czynnik ten wprost zależy od skali i rozmiaru podejmowanych prób obejścia przepisów podatkowych przez kontrolowanych/podatników.

(akta kontroli: tom IV str. 256)

W celu poprawy działania służb odpowiedzialnych za kontrole prawidłowości rozliczania podatków, Ministerstwo Finansów Departament Nadzoru nad Kontrolami przygotował m.in. propozycje zmian przepisów w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, zmierzające do:

- usprawnienia i uproszczenia procedur stosowanych przez KAS poprzez zniesienie trybu kontroli podatkowej wykonywanej przez naczelników urzędów skarbowych, przy jednoczesnym wzmocnieniu czynności sprawdzających, które

stanowiąc mają podstawowy sposób identyfikowania i usuwania ewentualnych nieprawidłowości – w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla podatników i innych podmiotów; dopiero gdy zajdzie potrzeba zastosowania bardziej władczych metod, wszczynana miałyby być kontrola celno-skarbowa;

- uszczelnienia przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR) poprzez przyznanie Szefowi KAS uprawnień do żądania czasowego ograniczenia z korzystania i dysponowania wartościami majątkowymi przez podmiot kwalifikowany, rozszerzenie możliwości żądania blokady na nowe kategorie rachunków osoby fizycznej będącej podmiotem kwalifikowanym (rachunek oszczędnościowy, rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, z wyłączeniem rachunku rodzinnego, rachunek terminowej lokaty oszczędnościowej), wydłużenie okresu blokady z 72 do 96 godzin, rozszerzenie katalogu danych gromadzonych przez Szefa KAS oraz włączenie do systemu STIR innych niż bank i spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa dostawców usług płatniczych (etap prac legislacyjnych – konsultacje wewnętrzne). Do zakończenia kontroli projekt znajdował się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

(akta kontroli: tom III str. 70-81)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie osiągnięcie przez administrację skarbową poprawy skuteczności egzekwowania należności podatkowych.

Wzrosły efekty organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 6551,9 mln zł, tj. o 48% wyższą niż w roku poprzednim. W 2021 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 32,4%.

Wzrosła także skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (z 34,7% w 2021 r. do 40,1% w 2022 r.). Nadal wysoka (8046,4 mln zł), choć niższa niż w 2021 r., była kwota należności (podatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia.

Po zmniejszeniu należności podatkowych odnotowanym w 2021 r., spowodowanym głównie przez odpisanie wskutek przedawnienia znacznej kwoty zaległości, w 2022 r. zaobserwowano ich wzrost. Tempo przyrostu było jednak niższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych.

Nadal, mimo nieznacznej poprawy, niska była ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy wzrosła do 4,6% wobec 4,4% w 2021 r. oraz 2,8% w 2020 r.

Poprawiła się skuteczność służb odpowiedzialnych za weryfikację poprawności rozliczeń podatników. Znacznie, bo o 36%, wzrosła liczba kontroli przeprowadzanych przez urzędy kontroli celno-skarbowej. Zwiększyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 36,2%. O ponad 10% wzrosła również kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tych kontroli. Przy większej liczbie kontroli odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł 91,5% i pozostał na zbliżonym poziomie co w roku poprzednim (91,3%).

Poprawiła się skuteczność kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem (z 96,6% w 2021 r. do 97,1% w 2022 r.). Wzrosła liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2022 r., a także liczba kontroli, w których wykryto nieprawidłowości.

W 2022 r. w Ministerstwie Finansów trwały prace nad rozwiązaniami informatycznymi oraz aktami prawnymi mającymi na celu poprawę efektywności egzekucji.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdania łącznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2022 r. przez dysponenta części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). W sprawozdaniu prawidłowo ujęto łączne dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy<sup>67</sup> i Urzędu Skarbowego w Nowym Targu<sup>68</sup>,
- z ewidencji udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, i zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa.

W dniu 11 kwietnia 2023 r. uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27 części 77 wpłatę kwoty 443,2 mln zł z tytułu rozliczenia środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej za IV kwartał 2022 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 państwa<sup>69</sup>.

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N). NIK nie wnosi uwag do sporządzonego Rb-N za IV kwartał 2022 r.

Sprawozdanie części 77, tj. Rb-27 za 2022 r., zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zastosowana została ocena pozytywna, mimo zastrzeżenia przedstawionego w kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w zakresie niewykazania w sprawozdaniu Rb-27 za 2022 r. dochodów w kwocie 279,3 tys. zł<sup>70</sup> z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020.

(akta kontroli: tom II str. 392-405, 461-470, 483-484)

W 2022 r., w wyniku kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* ustalono, że dysponenti dwóch części budżetowych zwrócili na rachunek wydatków niewygasających w 2022 r. kwotę

<sup>67</sup> Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy pełni rolę Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym Poltax2b Plus (głównie w zakresie PIT, CIT i VAT, z wyłączeniem podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych).

<sup>68</sup> 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, podatku od towarów i usług z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od gier, podatku od wydobywania niektórych kopalin, należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów).

<sup>69</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

<sup>70</sup> Dochody w kwocie 279,3 tys. zł stanowiły 0,00006% dochodów części 77 w 2021 r., podobnie w 2022 r.



279,3 tys. zł<sup>71</sup> z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020. Wskazaną kwotę Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dochodów budżetu państwa 2021 r., zaliczając wpłaty do dochodów roku 2021, a nie roku 2022, co było niezgodne z zasadą kasowego ujmowania dochodów podatkowych i niepodatkowych oraz wydatków budżetu państwa, określoną w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>72</sup>.

Po kontroli NIK wniosowała m.in. o przekazanie kwoty 279,3 tys. zł z rachunku dochodów budżetu państwa 2021 r. na rachunek dochodów 2022 r. i skorygowanie sprawozdania Rb-27 (za 2021 r.) obejmującego dane wynikające z ewidencji środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, przekazanych na rachunek dochodów budżetu państwa.

Wniosek ten był przedmiotem zastrzeżeń wniesionych przez Ministerstwo Finansów 9 maja 2022 r., które Kolegium NIK oddaliło w całości, co potwierdza uchwała nr 30/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 25 maja 2022 r. w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z 20 kwietnia 2022 r. (nr KBF.410.001.06.2022).

Z upoważnienia Ministra Finansów, Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej w piśmie z 15 czerwca 2022 r., znak: DOM5.0811.1.2022.KZM, stanowiącym informację o sposobie realizacji wniosków z wystąpienia pokontrolnego, po kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 77* poinformował, że *procedura odwoławcza do zgłoszonego przez Ministra Finansów zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego w sprawie przeksięgowania środków pomiędzy rachunkami budżetu państwa dotyczącymi roku 2021 i roku 2022 oraz skorygowania sprawozdań Rb-27, zakończyła się w terminie uniemożliwiającym jego wykonanie, tj. po zamknięciu rachunków budżetu państwa za 2021 r. Zgodnie z art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów 24 maja 2022 r. podjęła uchwałę o zamknięciu rachunków budżetu państwa za 2021 r. Wniosek pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli, dotyczący sposobu postępowania ze środkami niewygasającymi, zwracanymi przez dysponentów po terminie, zostanie uwzględniony w przyszłości, w przypadku wystąpienia analogicznej sytuacji.*

(akta kontroli: tom I str.462-469, 478, 479; tom II str. 372-375, 387, 388, 418-460)

W 2023 r. dysponenci części budżetowych wpłacili z opóźnieniem na rachunek wydatków niewygasających otwarty w NBP nr 59(...)/23 niewykorzystane do 30 listopada środki finansowe na wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2021, w wysokości 426,9 tys. zł<sup>73</sup>.

Wszystkie wpłaty wydatków niewygasających dokonane przez sześciu dysponentów części na rachunek do gromadzenia środków na te wydatki, które wpłynęły na rachunek roku 2023 (w kwocie 426,9 tys. zł), Ministerstwo Finansów przyjęło

<sup>71</sup> Tj. 20 stycznia 2022 r. dysponent części 24 zwrócił kwotę 13,4 tys. zł, 25 stycznia 2022 r. dysponent części 24 zwrócił kwotę 103 tys. zł, 2 lutego 2022 r. dysponent części 20 zwrócił kwotę 1,3 tys. zł oraz 10 lutego 2022 r. dysponent części 24 zwrócił kwotę 161,7 tys. zł. Ministerstwo Finansów przekazało wpłaty na rachunek dochodów budżetu państwa odpowiednio 21 stycznia, 28 stycznia, 4 lutego i 10 lutego.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>73</sup> Stan na 3 marca 2023 r.

z kodem dla błędnych wpłat "B\_RACH", a następnie zwróciło te wpłaty na rachunki, z których te środki wpłynęły. Otrzymane wpłaty dotyczące niewykorzystanych środków niewygasających z roku 2021 Ministerstwo Finansów zwróciło jednostkom, w celu przeksięgowania na rachunki bieżące dochodów państwowych jednostek budżetowych oraz zaprezentowania w Rb-27 z wykonania dochodów danej jednostki.

Nie przekazano tych środków na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła m.in., że na mocy umowy NBP zobowiązany jest do prowadzenia rachunku bankowego w złotych o nr 48(...) służącego do gromadzenia dochodów budżetu państwa z tytułu wpływów niewykorzystanych w terminie określonym przez Radę Ministrów środków na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego. W celu prawidłowego rozliczenia ustawy budżetowej danego roku, 31 grudnia rachunki roku bieżącego na koniec dnia operacyjnego stają się rachunkami roku ubiegłego oraz automatycznie otwierane są rachunki (wyszczególnione w umowie) nowego roku służące rozliczeniu ustawy budżetowej kolejnego roku budżetowego.

Dla rozróżnienia rachunków służących rozliczeniu konkretnej ustawy budżetowej numery rachunków roku ubiegłego uzupełniane są o dwie ostatnie cyfry roku (po symbolu przełamania np. /22). Rachunki dotyczące danego roku budżetowego zamykane są na podstawie uchwały Rady Ministrów w sprawie zamknięcia rachunków budżetu państwa najpóźniej 31 maja.

(akta kontroli: tom I str.462-469; tom II str. 372-375, 387, 388, 418-456)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów za 2022 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r.

## V. Uwagi

#### Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kolejnych latach również mogą wystąpić nieterminowe zwroty środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Minister Finansów powinien wypracować sposób ich rozliczenia umożliwiający dokładne ustalenie, jaka kwota została z nich przekazana na dochody budżetu państwa, spójny z przyjętymi przez Ministra Finansów regulacjami w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>74</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>74</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,     kwietnia 2023 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*

## Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>482</sup> w wystąpieniu pokontrolnym z 19 kwietnia 2023 r. skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zastąpienie na stronie 7 w drugim akapicie wartości „mld zł” przy kwocie 788,2 prawidłową wartością „mln zł” oraz dodanie słowa „niektórych” w sformułowaniu, które prawidłowo powinno brzmieć „w podatku od niektórych instytucji finansowych”;
- zastąpienie na stronie 8 w trzecim akapicie punktu procentowego „9,3” punktem procentowym „11,1”,
- dodanie na stronie 9 w ostatnim akapicie, na początku pierwszego zdania treści „W oparciu o informacje otrzymane z Departamentu Poboru Podatków” i zaczynając od małej litery „w sprawie wyższych..” pozostała treść nie ulega zmianie;
- zastąpienie na stronie 11 w czwartym akapicie w pierwszym tirecie części zdania „a także gaz skroplony LPG i energię elektryczną (od 20 grudnia 2021 r.)” na „a także gaz skroplony LPG (od 20 grudnia 2021 r.) i energię elektryczną (od 1 stycznia 2022 r.)”;
- zastąpienie na stronie 13 w trzecim akapicie kwoty 2149 mln zł kwotą 2861 mln zł;
- zastąpienie na stronie 18 w ostatnim akapicie kwot 33 891,9 mln zł i 1243,3 mln zł, kwotami 33 891,6 mln zł i 1243,1 mln zł;
- zastąpienie na stronie 21 w trzecim akapicie kwot 19 276,2 mln zł, kwotą 19 276 mln zł;
- zastąpienie na stronie 22 w piątym wierszu kwoty 9832,8 mln zł, kwotą 9832,7 mln zł;
- wykreślenie na stronie 23 w drugim akapicie w ostatnim zdaniu powtórzonej wartości „zł.”;
- zastąpienie na stronie 23 w trzecim akapicie punktu procentowego „2,9” punktem procentowym „3,1”;
- zastąpienie na stronie 23 w trzecim akapicie wskazanej wartości procentowej „19,7%” wartością „19,9%”;
- zastąpienie na stronie 24 w drugim akapicie od góry sformułowania „dla oszacowania dochodów w ustawie budżetowej” sformułowaniem „dla oszacowania dochodów w projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu”;
- zastąpienie na stronie 31 w ostatnim akapicie, zdania „Wpłaty zrealizowane w 2022 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu wyniosły 170,7 mln i były wyższe o 167,4 mln od wpłat zrealizowanych w 2021 r., które wyniosły 3,3 mln zł.” zdaniem o następującej treści „Wpłaty zrealizowane w 2022 r. na poczet należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie tego artykułu wyniosły 170,7 mln i były niższe o 161,6 mln od wpłat zrealizowanych w 2021 r., które wyniosły 332,3 mln zł.”;
- zastąpienie na stronie 37 w trzecim wierszu od góry sformułowania „zmniejszyła się” sformulowaniem „zwiększyła się”.

Warszawa, dnia           maja 2023 r.

Dyrektor  
Departamentu Budżetu i Finansów  
Najwyższej Izby Kontroli  
Stanisław Jarosz

.....  
podpis

<sup>482</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

