



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 15 grudnia 2009 r.

KBF-410-18-01/2009
P/09/024

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

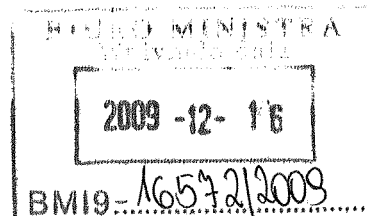
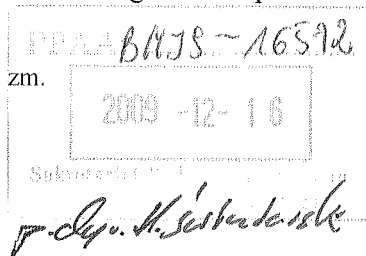
Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie sprawowania nadzoru nad poborem podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007–2008 i w I półroczu 2009 r. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku dochodowego od osób fizycznych, pomimo stwierdzonych uchybień.

1. W okresie dobrej koniunktury gospodarczej uzyskano wyższe od planowanych wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wyniosły one 67.193,5 mln zł w 2008 r. i były wyższe od wpływów 2007 r. o 10,2%. Po przekazaniu należnych udziałów jednostkom samorządu terytorialnego do budżetu państwa wpłynęły dochody wyższe od prognozowanych w ustawach budżetowych. Podatkowe skutki obniżenia rentowności podmiotów gospodarczych, niższych rozmiarów zatrudnienia, wyhamowania wzrostu płac oraz wprowadzenia od 1 stycznia 2009 r. dwustopniowej skali podatkowej (18 i 32%) uwidoczniły się znacząco w I półroczu 2009 r. Wpływy z PIT w I połowie 2009 r. wyniosły 28.916,1 mln zł. W stosunku do I półrocza 2008 r. były o 3,0% niższe.
2. Minister Finansów wykonywał nadzór nad poborem podatku dochodowego od osób fizycznych przy pomocy właściwych departamentów Ministerstwa Finansów oraz dyrektorów izb skarbowych. W szczególności prawidłowo wyznaczano główne cele

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

BM12/15/09/NIK/WP



w corocznym dokumencie „Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa”, doprecyzowano mierniki oceny osiąganych wyników, prawidłowo wskazywano obszary wymagające kontroli, co kwartał przeprowadzano analizy wyników i dokonywano ich ocen.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niekorzystne zjawiska w zakresie poboru PIT.
 - 3.1. Skuteczność egzekucji w PIT z 21,8% w 2007 r. uległa obniżeniu do 18,3% w 2008 r. W okresie objętym kontrolą wyegzekwowano 1.002,0 mln zł, co stanowiło 0,6% wpływów z PIT.
 - 3.2. Zaległości rosły szybciej niż wpływy, a ich relacja do wpływów z 4,7% w 2007 r. wzrosła do 4,9% w 2008 r. Na koniec czerwca 2009 r. wyniosły 3.973,2 mln zł i były wyższe o 17,5% od zaległości na koniec czerwca 2008 r.
 - 3.3. Znacząco wzrosły zaległości bieżące: z 549,6 mln zł na koniec 2007 r. do 835,7 mln zł na koniec 2008 r. i 997,7 mln zł na 30 czerwca 2009 r.²
 - 3.4. Zaległości, które są wymagalne co najmniej od 5 lat, z 1.009,2 mln zł na koniec 2007 r. zwiększyły się do 1.427,2 mln zł na koniec czerwca 2009 r. (o 41,4%). Wyniki kontroli w urzędach skarbowych wskazują, że zaległości te z uwagi na brak majątku dłużników, upływ czasu, skuteczne uchylanie się od odpowiedzialności osób trzecich, ale także brak należytych przedsięwzięć ze strony organów podatkowych są bardzo trudne do ściągnięcia i ulegają przedawnieniu. Skala tych zaległości wymaga wzmożenia nadzoru ze strony jednostek nadrzędnych (izb skarbowych) i Ministerstwa. Nadal aktualne pozostają natomiast wnioski po kontroli sprawowanego przez Ministra Finansów nadzoru i kontroli nad egzekwowaniem przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych i niepodatkowych w roku 2007 i w I półroczu 2008 r. NIK ocenia pozytywnie, wprowadzenie w 2009 r. nowych mierników realizacji zadań komórek rachunkowości. Takie mierniki jak: wskaźnik bieżących zaległości ogółem, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności do liczby zaległości wymagalnych, wskaźnik zaległości ogółem, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności w przeliczeniu na etat, wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych, a także wskaźnik obciążenia pracą pozwalają na bieżące monitorowanie wydajności pracy i skuteczności w poborze PIT.
 - 3.5. Wyniki kontroli w urzędach skarbowych wskazują na odpisywanie z ewidencji kwot przedawnionych ze znacznym opóźnieniem w stosunku do faktycznych dat przedawnienia.
 - 3.6. Wyniki kontroli w urzędach skarbowych wskazują, że urzędy dokonywały w pierwszej kolejności rozliczeń złożonych zeznań podatkowych. Weryfikacja podatników, „którzy nie złożyli zeznań” odkładana była na okres późniejszy. Na przykład w Trzecim Urzędzie Skarbowym Warszawa-Śródmieście w II półroczu 2009 r. rozpoczęto weryfikację wykazu podatników, w tym prowadzących działalność gospodarczą, którzy

² Wzrost tych zaległości wynikał przede wszystkim z przypisu podatku z rozliczenia rocznego oraz niedokonywania wpłat zaliczek w terminach ich płatności przez płatników podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT-4R), a także z nieuregulowania podatku wymierzonego przez dyrektorów UKS i naczelników urzędów skarbowych na podstawie wydanych decyzji.

nie złożyli zeznań za 2006 r. Rozpoczęty proces weryfikacyjny wykazał ujmowanie w tych wykazach podatników, których rozliczyli płatnicy, którzy złożyli zeznania wraz z małżonkiem w innym urzędzie skarbowym oraz podatników, którzy nie wypełnili obowiązku podatkowego. Brak odpowiednich aplikacji informatycznych uniemożliwił automatyczną eliminację z wykazów podatników, którzy wypełnili obowiązek złożenia zeznania w innym urzędzie lub zostali rozliczeni przez płatników. Znaczne przesunięcie w czasie rozliczania podatników niewywiązujących się z obowiązku złożenia zeznań rocznych za 2006 r. i 2007 r. spowodowało utratę możliwości stosowania sankcji wynikających z kodeksu karnego skarbowego³.

4. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, osiągnięcie znaczącej poprawy efektywności egzekucji utrudniał brak dostępu do informacji o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przekazywanych Ministrowi Finansów na podstawie art. 82 § 2 Ordynacji podatkowej⁴ oraz długotrwałość pozyskiwania danych o majątku podatników od wielu organów i instytucji. Wobec ograniczeń kadrowych oraz znacznego wzrostu zadań wykonywanych przez urzędy skarbowe, środkiem do poprawienia wyników pracy urzędów jest dalszy rozwój systemu elektronicznego wspierającego pracę komórek egzekucyjnych (w szczególności w zakresie współpracy EGAPOLTAX z innymi podsystemami POLTAX).

W ocenie NIK, pracę urzędów usprawniłoby umożliwienie użytkownikom podsystemu EGAPOLTAX automatycznego podglądu danych z systemu POLTAX (Wymiar i Rejestracja) i podsystemu Poltax2B), bez konieczności odrębnego logowania się do tych systemów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Ministerstwo, w celu zmniejszenia pracochłonności poprzez pozyskiwanie przez urzędy skarbowe w formie elektronicznej (zautomatyzowanej) tytułów wykonawczych od wybranych wierzycieli (urzędy wojewódzkie, ZUS).

5. Wzrost wskaźnika wykrywania nieprawidłowości w kontrolach podatkowych świadczy o właściwie realizowanej strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

Średni wskaźnik efektywności kontroli podatkowych we wszystkich obszarach ryzyka wzrósł w badanym okresie z 49,2% do 52,3%. W 2008 r. obszary ryzyka rozszerzono o podatników podatków dochodowych niedokonujących wpłat podatku bądź należnych zaliczek (w tych obszarach efektywność wyniosła 75,6%–78,2%), a także prowadzących handel internetowy (efektywność 62,4%).

W 2007 i 2008 r. wszystkie urzędy skarbowe przeprowadziły 98.281⁵ kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. W ich wyniku wydano 39.139 decyzji na kwotę 768,1 mln zł. Zdaniem NIK, wyniki te świadczą o prawidłowym typowaniu podmiotów do kontroli. Wyniki kontroli NIK wykazały, że urzędy przeprowadzające

³ Zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.) karalność wykroczenia skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

⁵ Dane według sprawozdania MF-9Ps.

kontrole w priorytetowych obszarach uzyskiwały wysoki wskaźnik stwierdzenia nieprawidłowości i ustalały znaczne kwoty uszczupień podatku.

Ministerstwo Finansów monitorowało prowadzenie przez urzędy czynności sprawdzających, a także wskazywało sposób ich prowadzenia i obszary ryzyka w wydawanych corocznie wytycznych. W wyniku czynności sprawdzających ustalono dodatkowy przypis podatku w kwocie 24,8 mln zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. egzekwowanie od urzędów skarbowych rozliczania podatników, którzy nie wypełniają obowiązku złożenia zeznań podatkowych;
2. rozwój systemu elektronicznego wspierającego pracę urzędów skarbowych;
3. poprawę skuteczności egzekucji w zakresie PIT.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

z powrotem

