



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Sz. Pan Min. A. Parafianowski

NACZELNIK WYDZIAŁU
Przewodnicząco-Organizacyjnego
w Biurze Ministra

Anna Lenkiewicz

28.01.2011

Warszawa, dnia 28 stycznia 2011 r.

Pan
Jan Vincent – Rostowski
Minister Finansów

KBF-4101-06-01/2010
P/10/024

Minister

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 nadzoru nad prawidłowością postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej w latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r. W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór Ministra Finansów nad prawidłowością postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Minister Finansów prawidłowo ukierunkował postępowania kontrolne podległych organów na obszary o podwyższonym ryzyku występowania nieprawidłowości. Zarówno urzędy skarbowe, jak i urzędy kontroli skarbowej typowały podmioty do kontroli głównie w oparciu o dyspozycje Ministra Finansów. Rósł odsetek podmiotów, w których w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości. Rosły również przypisy wynikające z wydanych decyzji i złożonych przez podatników korekt w PIT, CIT i VAT.

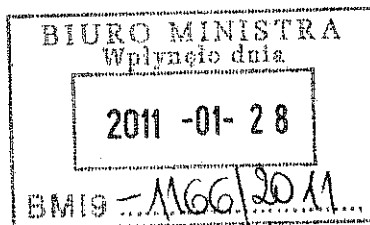
Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły znacznych zaległości podatkowych z wydanych decyzji, odsetka decyzji uchylanych w postępowaniu odwoławczym i przed sądami administracyjnymi, przypadków naruszania przez podległe organy prawa procesowego i materialnego oraz niewłaściwego lub niepełnego dokumentowania stanu faktycznego.

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

BM32/3/2011/NIK/WP

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU

28.01.2011



1. Minister Finansów prawidłowo określał cele, kierunki i zadania izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej w zakresie realizacji polityki finansowej państwa. Obowiązki izb i urzędów skarbowych zawarte zostały w Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, Zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2008 r., 2009 r. i 2010 r. oraz w Krajowych Planach Dyscypliny Podatkowej na 2008, 2009 i 2010 rok. Praca podległych urzędów ukierunkowana została na obszary, w których występowało największe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, dokonywania nadużyć podatkowych, uchylania się podatników od wypełniania obowiązków podatkowych. Główne cele kontroli skarbowej związane były z minimalizacją szarej strefy oraz zwalczaniem przestępstw skarbowych i były ujmowane w Zadaniach urzędów kontroli skarbowej na 2008, 2009 i 2010 rok.

NIK zwraca uwagę, że w dokumentach adresowanych do podległych jednostek zakładano poprawę poziomu dyscypliny podatkowej, zmniejszenie luki podatkowej, minimalizację zjawiska szarej strefy. Stwierdzone rozmiary nieprawidłowości w kontrolach podatkowych i skarbowych nie wskazują na poprawę dyscypliny podatkowej. Ani Departament Administracji Podatkowej, ani Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa nie posiadały danych o kształtowaniu się rozmiarów luki podatkowej. Z analiz Departamentu Administracji Podatkowej wynika, że występowały tylko nieliczne obszary ryzyka w których odnotowano mniej nieprawidłowości (rejestracja VAT).

2. Efekty finansowe kontroli w postaci dodatkowych przypisów z decyzji pokontrolnych² naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (4.482,1 mln zł) oraz skorygowanych deklaracji/zeznań w podatkach VAT, CIT i PIT (1.133,1 mln zł) wyniosły w kontrolowanym okresie 5.615,2 mln zł. Kwota dodatkowych przypisów w 2009 r. była wyższa o 38,9% niż w 2008 r. pomimo zmniejszenia się w badanym okresie liczby kontroli podatkowych. Powyższe wyniki osiągnięto bez zwiększania zatrudnienia w komórkach kontroli.

Kluczową kwestią dla poprawy efektywności postępowań kontrolnych i podatkowych pozostaje odzyskiwanie należnych kwot określonych w decyzjach podatkowych. Z kwoty 4.482,1 mln zł ustalonej w decyzjach pokontrolnych wpłynęło do budżetu państwa 843,4 mln zł³, tj. 18,8% (kwoty które wpłynęły w poszczególnych okresach). Zdaniem NIK kwoty te ulegać będą zwiększeniu w miarę prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

W następstwie postępowań kontrolnych i podatkowych naczelnicy urzędów skarbowych w decyzjach w sprawie PIT, CIT i VAT wymierzili zobowiązania podatkowe w kwocie 657,8 mln zł w 2008 r., 618 mln zł w 2009 r. i 243,3 mln zł w I półroczu 2010 r. Z powyższych kwot, na koniec 2008 r. wyegzekwowano 42,7% wymienionych zobowiązań (280,9 mln zł), na koniec 2009 r. 30,6% (189,1 mln zł), a na koniec I półrocza 2010 r. 26,1% (63,4 mln zł).

² Dane według informacji z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej załącznik nr 5.

³ Dane według informacji z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej załącznik nr 5.

Dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, w wydanych decyzjach wymierzili w PIT, CIT i VAT zobowiązania podatkowe w kwocie 949,7 mln zł w 2008 r., 1.307,1 mln zł w 2009 r. oraz 706,2 mln zł w I półroczu 2010 r. Na koniec 2008 r. wyegzekwowano 11,2% kwot z decyzji wydanych w 2008 r. (106,7 mln zł), na koniec 2009 r. wyegzekwowano 8,7% kwot z decyzji wydanych w 2009 r. (113,6 mln zł), a na koniec I półrocza 2010 r. wyegzekwowano 12,7% kwot z decyzji wydanych w I półroczu 2010 r. (89,7 mln zł).

Zaległości powstałe na koniec okresu z decyzji naczelników urzędów skarbowych w 2008 r. stanowiły 57,3% przypisu, w 2009 r. wzrosły do 69,4%, w I połowie 2010 r. wynosiły 73,9%, a dyrektorów urzędów kontroli skarbowej stanowiły odpowiednio 88,8%, 91,3% i 87,3%. Wyniki wcześniejszych kontroli dowodzą, że zaległości takie są trudne do odzyskania, co wydatnie zmniejsza ostateczne efekty kontroli.

W następstwie kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w zakresie PIT, CIT i VAT podatnicy złożyli w 2008 r. korekty deklaracji/zeznań podatkowych na kwotę 57,9 mln zł, w 2009 r. na kwotę 481,0 mln zł, a w I półroczu 2010 r. na kwotę 279,0 mln zł. Deklarowane kwoty mogą ulec zmianie z uwagi na składanie przez podatników kolejnych korekt zeznań lub niedokonanie deklarowanej wpłaty. W następstwie kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej podatnicy złożyli w 2008 r., w zakresie PIT, CIT i VAT, korekty deklaracji/zeznań podatkowych na kwotę 144,0 mln zł, w 2009 r. na kwotę 108,1 mln zł, a w I półroczu 2010 r. na kwotę 63,1 mln zł.

3. Realizując zalecenia Ministra Finansów, urzędy skarbowe typowały do kontroli i czynności sprawdzających podmioty o najwyższym poziomie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Wystąpiła tendencja spadkowa ilości przeprowadzonych kontroli podatkowych, przy wzroście liczby skontrolowanych okresów rozliczeniowych.

Udział kontroli właściwych w kontrolach ogółem z 68,4% w 2008 r. wzrósł do 72,2% w 2009 r. i 75,0% w I półroczu 2010 r. W kontrolach właściwych sprawdzano rozliczenia podatników na przestrzeni kilku okresów rozliczeniowych, co pozwalało ujawnić ewentualne nieprawidłowości i ustalić kwoty uszczupień podatkowych.

W 2008 r. w 55,0% kontroli podatkowych urzędy skarbowe stwierdziły nieprawidłowości. W 2009 r. w 55,9% kontroli stwierdzono nieprawidłowości, a w I półroczu 2010 r. efektywność kontroli podatkowych urzędów skarbowych wyniosła 59,6% i była wyższa o 5,6 pkt procentowego od efektywności w I półroczu 2009 r. Powyższe tendencje potwierdzają trafność wskazywanych przez Ministra Finansów obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i coraz lepszy dobór podmiotów do kontroli przez urzędy skarbowe.

W wyniku przyznania z dniem 1 grudnia 2008 r. podatnikom kontrolowanym przez urząd skarbowy prawa do korygowania deklaracji w podatku VAT⁴, liczba zeznań skorygowanych w wyniku kontroli w 2009 r. wzrosła trzykrotnie w porównaniu

⁴ Na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1320) w art. 81b uchylono § 3, który stanowił, że przepisu § 1 pkt 2 lit a nie stosuje się w zakresie podatku od towarów i usług.

do 2008 r., a kwotowo ponad ośmiokrotnie – z 57,9 mln zł do 481,0 mln zł. W okresie objętym kontrolą udział ustaleń zakończonych złożeniem skorygowanej deklaracji w efektach kontroli ogółem wyniósł 35,0%.

Dodatkowe przypisy z decyzji naczelników urzędów skarbowych i deklaracji/zeznań skorygowanych przez podatników wyniosły w okresie objętym kontrolą 2.336,9 mln zł. Z 715,7 mln zł w 2008 r. wzrosły do 1.099,0 mln zł w 2009 r. (wzrost o 53,6%). W I połowie 2010 r. wyniosły 522,2 mln zł. Na tak znaczny wzrost wpłynęły kwoty uszczupień stwierdzone podczas kontroli prowadzonych przez wyspecjalizowane urzędy skarbowe w dużych podmiotach. Analiza uszczupień stwierdzonych przez urzędy skarbowe wykazała, że 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych kontrolujących duże podmioty gospodarcze ujawniło 34-45% uszczupień wszystkich 401 urzędów skarbowych. Wskazuje to na potrzebę poprawy efektywności postępowań podatkowych i kontrolnych pozostałych 381 urzędów skarbowych.

4. Również praca urzędów kontroli skarbowej ukierunkowana została na kontrolę podmiotów o podwyższonym ryzyku stwierdzenia nieprawidłowości, na uzyskiwanie efektów finansowych.

Urzędy kontroli skarbowej w 2009 r. przeprowadziły 5.588 kontroli podatkowych⁵, tj. o 3,4% mniej niż w 2008 r. Wzrosła średnia kwota dodatkowych przypisów w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej – ze 106,0 tys. zł w 2008 r. do 138,3 tys. zł w 2009 r. i 163,6 tys. zł w I połowie 2010 r. Ogółem dodatkowe przypisy z decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i zeznań skorygowanych przez podatników wyniosły 3.278,3 mln zł. W 2009 r. wzrosły w porównaniu do 2008 r. o 29,4% - z 1.093,7 mln zł do 1.415,2 mln zł, w I połowie 2010 r. wyniosły 769,4 mln zł.

5. W okresie objętym kontrolą zwiększono wykorzystywanie narzędzi informatycznych w kontrolach prowadzonych przez urzędy skarbowe. Liczba kontroli z wykorzystaniem ACL lub IDEA wzrosła z 1.383 kontroli w 2008 r. do 1732 w 2009 r. i 1.019 w I połowie 2010 r. Na potrzebę szerszego stosowania narzędzi informatycznych wskazuje średnia efektywność kontroli z wykorzystaniem analitycznych narzędzi informatycznych, która w badanym okresie wyniosła 144 tys. zł, tj. była 9-krotnie wyższa od średniej efektywności kontroli prowadzonej przez urzędy skarbowe w tradycyjny sposób (15,6 tys. zł).

Urzędy kontroli skarbowej wykorzystały program ACL w 95 kontrolach. Ich udział w kontrolach przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej wyniósł 0,7%. Przyczyną była niewystarczająca liczba licencji.

6. Zdaniem NIK, aktualny pozostaje wniosek NIK w sprawie kontroli wywiązywania się podatników z obowiązku wpłacania zaliczek na podatek CIT, sformułowany po kontroli poboru podatku dochodowego od osób prawnych⁶. Likwidacja obowiązku składania miesięcznych/kwartalnych deklaracji na podatek dochodowy wywołała skutek w postaci

⁵ W zakresie VAT, PIT i CIT, dane według informacji KS1.

⁶ W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 grudnia 2008 r., pismo znak KBF-41017-1/08, P/08/024.

kredytowania przez podatników działalności gospodarczej poprzez niedokonywanie wpłat należnego podatku w ciągu roku. Liczba skontrolowanych obszarów ryzyka, w toku których badana była prawidłowość wpłat zaliczek na podatki dochodowe wynosiła 4.919 w zakresie podatku PIT w 2008 r., 8.135 w podatku PIT i CIT w 2009 r. oraz 4.975 w podatku PIT i CIT w I połowie 2010 r. Brak jest jednak danych, na podstawie obowiązującego sprawozdania MF-ZRZ, jaka część kontroli w roku 2009 r. i w I połowie 2010 r. dotyczyła zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych, co uniemożliwia ocenę realizacji wniosku NIK w tej sprawie. Wyniki kontroli wskazują, że problem narasta, gdyż efektywność kontroli w tych obszarach 2008 r. wynosiła 77,4%, w 2009 r. 80,4%, w I połowie 2010 r. 85,2%, co świadczy o powiększaniu się skali nieprawidłowości i uchylaniu się podatników od płacenia należnych podatków. Odłożenie zapłaty podatku do złożenia zeznania rocznego coraz częściej prowadzi do niewypłacalności, co wiąże się z koniecznością wszczynania procedury egzekucyjnej.

7. W ocenie NIK jakość decyzji pokontrolnych w 11 skontrolowanych urzędach skarbowych była niezadowalająca (w zakresie PIT, CIT i VAT). W okresie objętym kontrolą, dyrektorzy izb skarbowych w postępowaniach odwoławczych uchyłili 58,6% decyzji naczelników urzędów skarbowych od których podatnicy złożyli odwołania. W ujęciu wartościowym dyrektorzy izb skarbowych uchyłili 53,6% kwot zawartych w tych decyzjach. Głównymi przyczynami były naruszenia prawa procesowego i materialnego oraz niewłaściwe lub niepełne udokumentowanie stanu faktycznego. Nieporównywalność danych posiadanych przez Ministerstwo Finansów za 2008 r., 2009 r. i I półrocze 2010 r. uniemożliwia ocenę poprawności decyzji naczelników urzędów skarbowych w skali całego kraju. Ministerstwo Finansów monitoruje dodatkowe przypisy z decyzji pokontrolnych w podziale na poszczególne podatki, a także zaległości z decyzji pokontrolnych⁷. Nie monitoruje natomiast, jaka część decyzji pokontrolnych naczelników urzędów skarbowych (ilościowo i kwotowo) jest przedmiotem odwołania do organów drugiej instancji, a także struktury decyzji dyrektorów izb skarbowych. Sprawozdawczość Departamentu AP w zakresie uchylonych decyzji podatkowych ulegała w ostatnich latach istotnym zmianom, a zakres informacji i sposób ich prezentacji ogranicza możliwość analizy prawidłowości decyzji pokontrolnych organów pierwszej instancji w poszczególnych latach. Informacja do sprawozdawczości Departamentu AP według załącznika nr 19, sporządzana od 2008 r., dotyczy wszystkich decyzji i postanowień w poszczególnych podatkach, wydanych przez organy decyzyjne, a nie tylko pokontrolnych. Informacja sporządzana w 2009 r. według załącznika 19a, była ograniczona tylko do bieżącego okresu sprawozdawczego i dotyczyła decyzji pokontrolnych we wszystkich podatkach. Nadal pozostaje aktualny wniosek NIK po kontroli poboru podatku dochodowego od osób prawnych o wypracowanie metodologii monitorowania trwałości decyzji wydawanych przez organy podatkowe. Jakość decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej była przedmiotem monitorowania, analiz i ocen sporządzanych przez Departament Kontroli Skarbowej.

⁷ Poprzez półroczne informacje według załącznika nr 5 sprawozdawczości z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej (AP) o liczbie kontroli i liczbie decyzji pokontrolnych.

W 2008 r. dyrektorzy izb skarbowych uchylili w postępowaniach odwoławczych 26,6% kwot z decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej od których podatnicy złożyli odwołania (w zakresie PIT, CIT i VAT). W 2009 r. relacja ta wynosiła 12,3%, a w I półroczu 2010 r. 16,9%. Przyczyny uchylania decyzji były podobne jak w przypadku decyzji naczelników urzędów skarbowych.

Departament Kontroli Skarbowej gromadził i analizował dane o liczbie i kwocie złożonych odwołań od decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz o rozpatrzonych odwołaniach w okresie sprawozdawczym w podziale na poszczególne podatki, a także o kwotach ustaleń utrzymanych w postępowaniach odwoławczych (brak było danych o liczbie utrzymanych decyzji). W 2009 r. izby skarbowe wydały w trybie odwoławczym 5.116 decyzji w zakresie PIT, CIT i VAT na kwotę 919,2 mln zł, utrzymując w mocy decyzje dyrektorów urzędów kontroli skarbowej na kwotę 805,9 mln zł, tj. 87,7%. W 2008 r. relacja ta wynosiła 73,4%. W I połowie 2010 r. izby skarbowe w wyniku rozpatrzenia 3.160 odwołań na kwotę 729,7 mln zł utrzymały w mocy decyzje urzędów kontroli skarbowej na kwotę 606,6 mln zł (83,1%).

Dane w zakresie poprawności decyzji naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, poza zakresem zawartych w nich informacji, są nieporównywalne również dlatego, że urzędy skarbowe operują pojęciem decyzji „systemowej”, a urzędy kontroli skarbowej wykazują decyzje „papierowe”.

8. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę orzecznictwo WSA, nie osiągnięto poprawy efektywności i profesjonalizmu działania administracji podatkowej. Minister Finansów wyznaczył poprawę jakości rozstrzygnięć jako jedno z zadań w realizacji polityki finansowej państwa⁸. Wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) uchylili w 2008 r. 21,0% rozpatrzonych decyzji wydanych w drugiej instancji przez dyrektorów izb skarbowych. W 2009 r. zwiększyła się o 12,5% liczba decyzji dyrektorów izb skarbowych uchylonych przez WSA (z 1.358 w 2008 r. do 1.528 w 2009 r.). Wzrósł do 26,4% wskaźnik decyzji uchylonych (spośród rozpatrzonych przez WSA).

W 2009 r. kwota uchylonych decyzji przez WSA wyniosła 1.453,9 mln zł i była sześciokrotnie wyższa niż w 2008 r. (241,1 mln zł).

W latach 2008-2009 WSA wydały 37 orzeczeń w sprawie decyzji wydanych przez Ministra Finansów. W 13 sprawach, tj. w 35,1% WSA uchylili decyzje Ministra Finansów.

Izby skarbowe przekazywały skargi do WSA zgodnie z art. 54 § ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹. Skargi przekazane z uchybieniem ustawowego trzydziestodniowego terminu miały charakter jednostkowy (4 w 2009 r. – 0,07% ogółu skarg, 20 w 2008 r. – 0,36% ogółu skarg).

⁸ Dobra jakość wydawanych przez administrację podatkową rozstrzygnięć jest jednym z kluczowych zadań, wymagających gruntownego zebrania oraz analizy materiału dowodowego, wyczerpującego uzasadnienia rozstrzygnięcia, a także szybkiej reakcji na orzecznictwo sądowe.

⁹ Dz.U.Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Zarówno w 2008 r., jak i w 2009 r. NSA rozstrzygnął około 76% skarg kasacyjnych na korzyść dyrektorów izb skarbowych. W zakresie decyzji wydanych przez Ministra Finansów wskaźnik wyniósł 83,3%.

Ministerstwo Finansów monitorowało poprawność decyzji izb skarbowych na podstawie rocznych informacji o skargach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, według wzoru określonego w załączniku do zarządzenia Nr 19 Ministra Finansów z dnia 22 września 2005 r.¹⁰ NIK zwraca uwagę, że pozyskiwanie informacji łącznie dla decyzji we wszystkich podatkach ogranicza możliwość analizy danych i prawidłowe sprawowanie nadzoru przez Ministra Finansów nad poprawnością decyzji organów podatkowych. Ponadto w zarządzeniu nie zawarto instrukcji, jakiego rodzaju kwoty powinny być wykazywane w informacji, czy pełna kwota zobowiązania podatkowego czy różnica między kwotą deklarowaną a ujawnioną w trakcie kontroli, czy inne kategorie finansowe będące przedmiotem decyzji organu podatkowego, np. kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia, zmniejszenie lub zwiększenie straty. Zdaniem NIK sposób prezentowania kwot w informacji powinien umożliwiać ich porównywalność z kwotami objętymi decyzjami organów pierwszej instancji wydanymi w tym okresie. We wrześniu 2010 r. podjęto prace nad nowelizacją zarządzenia Ministra Finansów z 22 września 2005 r. w zakresie zbieranych danych i sposobu ich przedstawiania.

9. Finansowym skutkiem wadliwych decyzji były wypłaty odsetek, zwroty kosztów sądowych i wypłaty odszkodowań. W latach 2008-2009 i w I połowie 2010 r. koszty uchylecia wadliwych decyzji organów podatkowych i skarbowych dotyczących VAT, CIT i PIT wyniosły 216,4 mln zł, z tego z tytułu wypłaconych odsetek 196,9 mln zł, zwrotu kosztów postępowania sądowego 18,5 mln zł i odszkodowań 1,0 mln zł. Łącznie koszty te stanowiły 2,4% wydatków poniesionych w badanym okresie przez izby skarbowe, urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej. W poszczególnych okresach ich udział utrzymywał się na zbliżonym poziomie od 2,3% do 2,5%. Brak jest danych, jaka część kosztów dotyczyła wadliwych decyzji pokontrolnych, gdyż zakres danych informacji według załącznika nr 13 i 13a sprawozdawczości z zakresu działania Departamentu AP obejmuje wszystkie decyzje, nie tylko pokontrolne.
10. Minister Finansów zorganizował i zapewnił prawidłowe funkcjonowanie systemu wydawania interpretacji indywidualnych prawa podatkowego na podstawie art. 14b § 6 ustawy Ordynacja podatkowa poprzez upoważnienie Dyrektorów Izb Skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu i Warszawie do wydawania, w jego imieniu, interpretacji indywidualnych¹¹ oraz określenie zasad ich współpracy z departamentami merytorycznymi Ministerstwa¹²

¹⁰ W sprawie postępowania w Ministerstwie Finansów oraz izbach skarbowych i izbach celnych w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji, postanowienia lub innego aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej (Dz.Urz. MF Nr 10, poz. 102).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego (Dz.U. Nr 112, poz. 770).

¹² Zarządzeniem nr 19 z dnia 15 października 2007 r. w zakresie wydawania interpretacji indywidualnych.

W latach 2008-2009 i I połowie 2010 r. upoważnione organy podatkowe wydały 67.772 interpretacje w indywidualnych sprawach podatników, w tym 63.800, tj. 94,1% w zakresie VAT, PIT i CIT. Skargi wniesione do wojewódzkich sądów administracyjnych (4.370) dotyczyły 6,4% wydanych interpretacji. Na 2.747 orzeczeń w 1.799, tj. 65,5% spraw WSA przyznał rację podatnikom. Udział interpretacji indywidualnych uchylonych przez WSA w wydanych w tym okresie przez izby skarbowe wyniósł 2,7%.

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. zostało wniesionych do NSA 1.635 skarg kasacyjnych, w tym 403 przez podatników. NSA rozstrzygnął 292 skargi kasacyjne, w tym 148, tj. 50,7% na korzyść Ministra Finansów¹³.

Zasady współpracy upoważnionych izb skarbowych do wydawania interpretacji indywidualnych z departamentami merytorycznymi Ministerstwa Finansów umożliwiają bezpośrednią kontrolę i wpływ Ministra Finansów na jakość wydawanych interpretacji i kształtowanie jednolitej wykładni przepisów prawa podatkowego. Na przykład w związku z pismem Ministra Finansów do Prezesa NSA, uchwałą pełnego składu Izby Finansowej NSA z 14 grudnia 2009 r. zmieniona została wykładnia przepisu art. 14d Ordynacji podatkowej, ustalona uchwałą NSA z 4 listopada 2008 r. dotycząca zachowania terminu doręczenia interpretacji indywidualnej. Uchwała ta była jedną z podstaw wyroków uchylających w 2009 r. interpretacje indywidualne w sprawach, w których doręczenie interpretacji nastąpiło po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku (tzw. interpretacje „milczące”). Obecnie termin trzymiesięczny odnosi się do daty wydania interpretacji.

11. W ocenie NIK, wyjaśnienia Ministerstwa na zapytania kierowane przez podległe organy pozytywnie wpływały na stosowanie prawa podatkowego. Ministerstwo Finansów w związku z zapytaniami podległych organów udzieliło 60 wyjaśnień z zakresu stosowania prawa podatkowego. Jednak 10 wyjaśnień udzielono po kilku, a nawet kilkunastu miesiącach, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym. W sześciu sprawach udzielono wyjaśnienia w okresie od 6 do 12 miesięcy. Czterem izbom skarbowym – w Szczecinie, Bydgoszczy, Zielonej Górze i Rzeszowie udzielono wyjaśnień po upływie roku od wpływu zapytania do Ministerstwa. Brak wyjaśnień powodował wydłużenie czasu trwania postępowań organów podatkowych. NIK zwraca uwagę na potrzebę ustosunkowania się przez Departament Podatków Dochodowych do uwag zgłoszonych przez Izbę Skarbową w Warszawie w sierpniu 2009 r.
12. Ministerstwo identyfikowało i analizowało problemy związane z funkcjonowaniem obowiązujących przepisów podatkowych na podstawie orzeczeń sądów administracyjnych, informacji organów podatkowych, spotkań z przedstawicielami Biur Krajowej Informacji Podatkowej. Przyznanie podatnikom z dniem 1 grudnia 2008 r. prawa do korygowania deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej przeprowadzonej przez urząd skarbowy w zakresie VAT, zdaniem NIK, przyczyniło się do uproszczenia rozliczeń zobowiązań podatkowych. Zrównało również prawa podatników

¹³ W 2008 r. NSA rozstrzygnął dziewięć skarg kasacyjnych, w tym siedem na korzyść Ministra Finansów (77,8%). W 2009 r. 11 z 30 orzeczeń (36,7%) było korzystnych dla organu podatkowego, a w I połowie 2010 r. 130 z 253 (51,4%).

kontrolowanych przez urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej do złożenia skorygowanej deklaracji VAT.

13. Właściwe departamenty Ministerstwa przeprowadzały kwartalne rozliczenia realizacji zadań przez izby i urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej. W badanym okresie mierniki oceny dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych oraz metodologia ich obliczania ulegały corocznie zmianom, stąd są nieporównywalne z miernikami z lat ubiegłych. Mierniki oceny pracy urzędów kontroli skarbowej skoncentrowane były na efektach finansowych kontroli.

14. Zdaniem NIK, liczne zmiany usytuowania kontroli resortowej w Ministerstwie Finansów nie sprzyjały właściwemu wykonywaniu zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami. Do 9 lipca 2008 r. zadania kontrolne w stosunku do izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej wykonywał Departament Kontroli Resortowej. Po likwidacji, od 10 lipca 2008 do 17 października 2008 r., jego zadania przejął Departament Wywiadu Skarbowego. W listopadzie 2008 r. utworzono Wydział Kontroli Izb i Urzędów Skarbowych w Departamencie Administracji Podatkowej. W Departamencie Kontroli Skarbowej utworzono w październiku 2008 r. Wydział Kontroli Resortowej. Zmiany organizacyjne i kadrowe były zasadniczą przyczyną niskiej wydajności kontroli resortowej.

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że Departament Administracji Podatkowej nie zakończył w 2008 r. żadnej kontroli w izbach i urzędach skarbowych, a Wydział Kontroli został zorganizowany w styczniu 2009 r. W 2009 r. i w I półroczu 2010 r. przeprowadzono kontrole prawidłowości wykonywania zadań przez 16 urzędów skarbowych oraz w Biurze Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie. Przeprowadzono także osiem kontroli doraźnych, w tym dwie w izbach skarbowych. W 2009 r. przeprowadzono mniej niż połowę z zaplanowanych kontroli (15 na 33 planowane). W żadnej z przeprowadzonych kontroli nie badano prawidłowości prowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych. Departament Kontroli Skarbowej w 2009 r. i w I połowie 2010 r. przeprowadził kontrole w sześciu urzędach kontroli skarbowej oraz w jednym urzędzie skarbowym. NIK zwraca uwagę, że przedmiotem kontroli w urzędach skarbowych były jedynie wybrane zagadnienia. Zdaniem NIK kontrole resortowe powinny być przeprowadzane w takim zakresie, by ocenić realizację zasadniczych zadań w zakresie realizacji polityki finansowej państwa.

15. Do czasu zakończenia kontroli NIK, z uwagi na występujące błędy i wprowadzane zmiany, nie został uruchomiony w pełni, realizowany od 2002 r., program Informatyczny System Wspomagania Kontroli Skarbowej ISKOS, w tym trzeci projekt *Przekazanie systemu ISKOS urzędom kontroli skarbowej* realizowany jest od kwietnia 2007 r. Zakończenie projektu wdrożenia ISKOS uzależnione jest od zakupu usługi serwisu technicznego i wsparcia technicznego dla urządzeń infrastruktury technicznej oraz zapewnienia asysty technicznej dla systemu w zakresie niezbędnym do wykonywania napraw, utrzymania i konserwacji systemu. Potrzeby w tym zakresie nie zostały jednak

uwzględnione na liście podstawowej w budżecie informatycznym Ministerstwa na rok 2010 oraz na 2011 r.

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

- 1) Doprowadzenie do poprawy jakości decyzji pokontrolnych wydawanych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej.
- 2) Rozważenie zwiększenia zakresu i jakości szkoleń pracowników podległych organów w zakresie postępowań kontrolnych i podatkowych.
- 3) Wypracowanie metodologii pomiaru skuteczności wydawanych przez organy podatkowe decyzji pokontrolnych (w wyniku rozstrzygnięć w drugiej instancji, w wyniku orzeczeń sądu administracyjnego, osiągniętych dochodów budżetowych).
- 4) Zintensyfikowanie i monitorowanie kontroli prawidłowości wpłacanych w trakcie roku podatkowego zaliczek na podatki dochodowe.
- 5) Podjęcie decyzji w sprawie terminu przekazania systemu ISKOS urzędom kontroli skarbowej.

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 przyczyn 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.

Zpoważenie
