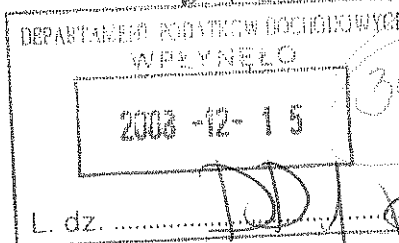
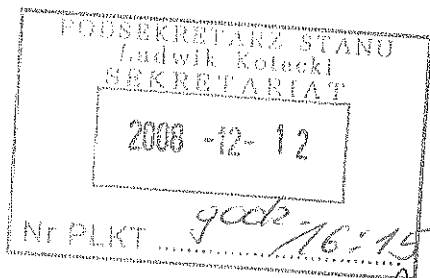




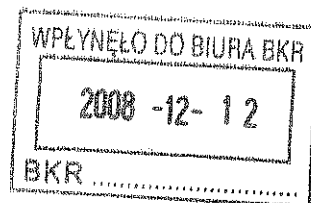
**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
STANISŁAW JAROSZ**

KBK-41017-1/08  
P/08/024

Warszawa, 12 grudnia 2008 r.



Pan  
**Jan Vincent - Rostowski**  
**Minister Finansów**



**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

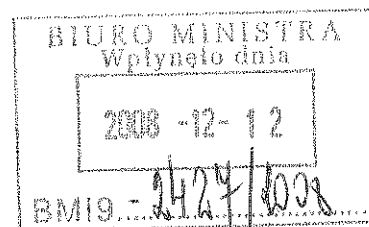
*Henryk Janina Minister*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie sprawowania nadzoru nad poborem podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2006–2007 i w I półroczu 2008 r. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 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 w zakresie poboru podatku dochodowego od osób prawnych, pomimo stwierdzonych uchybień.**

1. Dynamiczny wzrost wpływów z CIT był wynikiem dobrej koniunktury gospodarczej i wpłat należnych kwot przez podatników w ramach zasady „samoobliczenia podatku”. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w 2007 r. wyniosły 32.165,5 mln zł i były wyższe niż w 2006 r. o 26,9%. W I połowie 2008 r. wyniosły 18.236,5 mln zł i były wyższe niż w analogicznym okresie ubiegłego roku o 16,5%.  
Również obniżenie od 2004 r. stawki CIT do 19% mogło korzystnie wpłynąć na rozmiary działalności podatników. Ministerstwo Finansów nie wypracowało jednak metodologii i nie przeprowadziło analizy wpływu obniżenia stawki opodatkowania na rozmiary dochodów budżetowych.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.



*BM12/42/08/NIK/BP*

Ulgi systemowe w 2007 r., po przeliczeniu na skutek budżetowy, wyniosły 8.541,9 mln zł i w stosunku do 2006 r. nieznacznie wzrosły (o 0,2%). Łączna kwota ulg w 2007 r. stanowiła 26,6% wpływów z CIT, a w 2006 r. 33,6%. Najwyższą pozycję (61,3% ulg) stanowiły zwolnienia od podatku dochodów w wysokości 27.563,4 mln zł, przeznaczonych na cele statutowe<sup>2</sup>, które po przeliczeniu na skutek budżetowy wyniosły 5.237,1 mln zł (w 2006 r. – 4.474,0 mln zł). Znacznie zmniejszyły się (o 975,3 mln zł) odliczenia od podatku otrzymanych dywidend i innych przychodów z udziału w zyskach osób prawnych, na podstawie uchylonego art. 23 updop<sup>3</sup>, które wyniosły 129,8 mln zł.

2. Zaległości brutto w podatku dochodowym od osób prawnych na koniec 2007 r. wyniosły 1.118,9 mln zł i były niższe niż w 2006 r. o 12,1%. Zmniejszyły się głównie zaległości bieżące (o 34,5%), a ich spadek był wynikiem zniesienia od 2007 r. obowiązku składania miesięcznych deklaracji podatkowych. Zaległości z lat ubiegłych na koniec 2007 r. wyniosły 865,1 mln zł (spadek o 2,2%), w tym zaległości mające ponad 5 lat wyniosły 604,7 mln zł. Odzyskanie tych kwot, z uwagi na upływ czasu i w wielu przypadkach brak majątku, z którego można je egzekwować, jest bardzo trudne.

Urzędy skarbowe w latach 2006–2007 i w I półroczu 2008 r. odpisały z ewidencji przedawnione zobowiązania w CIT na kwotę 167,4 mln zł. NIK ocenia pozytywnie monitorowanie skali oraz identyfikowanie przyczyn przedawnień. Wyniki kontroli NIK w urzędach skarbowych wskazują jednak, że nadal występują znaczne rozbieżności między wykazywanymi kwotami przedawnień a stanem faktycznym. Np. w ewidencji księgowej Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście nadal figurują znaczne kwoty zaległości (co najmniej 5,6 mln zł), powstałe w odległych latach, które prawdopodobnie są przedawnione.

3. Skuteczność egzekucji zaległości w CIT<sup>4</sup> w roku 2007 w porównaniu do wykonania w 2006 r. pogorszyła się o 0,7 pkt proc. (z 25,1% w 2006 r. do 24,4% w 2007 r.). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w CIT<sup>5</sup> w 2007 r. wyniósł 51,1%, i był

<sup>2</sup> Wolne od podatku są m.in. dochody podatników, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, kulturalna, ochrony środowiska, wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnych na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, w części przeznaczonej na te cele, dochody NFZ w części przeznaczonej na cele statutowe.

<sup>3</sup> Podatnicy, którzy nabyli prawo do odliczeń, określone w art. 23 updof, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2006 r., zachowują to prawo w zakresie i na zasadach obowiązujących przed 31 grudnia 2006 r.

<sup>4</sup> Mierzona relacją kwoty zaległości wyegzekwowanych do kwoty zaległości objętych tytułami.

<sup>5</sup> Liczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia.

W zbiorczej informacji o skargach do WSA i NSA, dane dotyczące trwałości decyzji izb skarbowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym i w przypadku skarg kasacyjnych do NSA, również prezentowane są dla wszystkich podatków łącznie, co uniemożliwia pełną ocenę trwałości decyzji w podatku dochodowym od osób prawnych.

Zdaniem NIK, wniosek pokontrolny<sup>8</sup> o zinwentaryzowanie skutków dla budżetu państwa uchylonych decyzji przez organy wyższej instancji lub sądy administracyjne w zakresie CIT oraz analizę przyczyn ich uchylania został zrealizowany częściowo. Ministerstwo gromadzi kwartalnie dane o kwocie odsetek wypłaconych w wyniku uchylecia wadliwych decyzji dotyczących poszczególnych podatków, w tym w zakresie CIT. Natomiast dane o kwotach poniesionych kosztów sądowych oraz wypłaconych odszkodowań są gromadzone łącznie dla wszystkich podatków. W 2007 r. wypłacono w wyniku uchylecia błędnych decyzji organów podatkowych w zakresie CIT 50,9 mln zł odsetek, tj. więcej niż w 2006 r. o 43,6%. W I połowie 2008 r. wypłacono 10,2 mln zł odsetek, tj. mniej niż w analogicznym okresie 2007 r. o 26,4%.

5. NIK pozytywnie ocenia realizowanie przez Ministerstwo strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym, zakładającej ukierunkowanie kontroli podatkowej na grupy podatników popełniających błędy podatkowe w obszarach o zwiększonym ryzyku nadużyć. Wyniki kontroli w urzędach skarbowych wykazały, że urzędy przeprowadzające kontrole w priorytetowych obszarach uzyskiwały wysoki wskaźnik stwierdzenia nieprawidłowości i ustalały znaczne kwoty uszczupień podatku.

W okresie objętym kontrolą wszystkie urzędy skarbowe przeprowadziły 10.110<sup>9</sup> kontroli podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, z czego w 6.917 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości. W wyniku kontroli wydano 5.300 decyzji na kwotę 519,6 mln zł<sup>10</sup>. Zdaniem NIK, wyniki te świadczą o prawidłowym typowaniu podmiotów do kontroli. Trafnie ukierunkowano działania kontroli podatkowej m.in. na podatników wykazujących straty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i dokonujących odliczeń strat z lat poprzednich, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów (spółek) z udziałem kapitału zagranicznego. Zrealizowany został wniosek pokontrolny NIK dotyczący zwrócenia uwagi na wzrastający udział w obniżaniu przez podatników dochodu o rozliczane straty z lat ubiegłych.

<sup>8</sup> Po kontroli przeprowadzonej przez NIK Delegaturę we Wrocławiu w 2003 r. – „Rozliczanie się podmiotów gospodarczych ze zobowiązań z podatku dochodowego od osób prawnych” w latach 2000–2002 (I półrocze).

<sup>9</sup> Dane według sprawozdania MF-9Ps.

<sup>10</sup> Według sprawozdania zał. nr 5 – Liczba kontroli, liczba decyzji pokontrolnych, kwoty zaległości.

Po zniesieniu, z dniem 1 stycznia 2007 r., obowiązku składania miesięcznych deklaracji, urzędy skarbowe w niewystarczającym stopniu kontrolowały prawidłowość wpłacanych zaliczek na CIT. Sprawdzenie czy podatnicy wpłacali zaliczki w prawidłowej wysokości było możliwe jedynie poprzez kontrolę dokumentacji u podatnika. W okresie 1,5 roku urzędy skarbowe przeprowadziły w zakresie CIT tylko 126 kontroli doraźnych<sup>11</sup> (2007 r. – 111, I poł. 2008 r. – 15), tj. co trzeci urząd skarbowy w kraju przeprowadził jedną kontrolę. Na konieczność skontrolowania prawidłowości wpłacanych zaliczek na CIT wskazuje wysoka (75,6%) efektywność kontroli podatkowych<sup>12</sup> przeprowadzonych w 2007 r. u podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się w formie ryczałtu ewidencjonowanego (11 krajowy obszar ryzyka). Błędy popełniane przez podatników polegały głównie na niedokonywaniu wpłat zaliczek na podatek dochodowy w ciągu roku i nieterminowym uiszczaniu należności podatkowych. W I połowie 2008 r. efektywność kontroli podatkowych w 11 obszarze ryzyka, który słusznie został rozszerzony o podatników podatku dochodowego rozliczających się na zasadach ogólnych, wyniosła 80,2%. Zdaniem NIK istnieje zagrożenie powielania zachowań podatników zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych przez podatników podatków dochodowych, w związku ze zniesieniem obowiązku składania deklaracji miesięcznych.

6. Ustalenia kontroli resortowych (7) oraz kontroli przeprowadzanych przez izby skarbowe (414) były analizowane i służyły określeniu zadań ujmowanych w corocznych wytycznych dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa.
7. Ministerstwo analizowało skuteczność obowiązujących przepisów podatkowych wykorzystując m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych, informacje z organów podatkowych i organizacji pracodawców, ze spotkań z przedstawicielami biur Krajowej Informacji Podatkowej oraz opinie uzyskane w trakcie uzgodnień projektów aktów prawnych. Wprowadzone od stycznia 2006 r. przepisy regulujące porozumienia w sprawach ustalania cen transakcyjnych między podmiotami powiązanymi przyczyniły się zdaniem NIK do zwiększenia przejrzystości i pewności dokonywanych transakcji. Ujednolicone zostały zasady opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej

<sup>11</sup> Dane na podstawie sprawozdania MF-9PS.

<sup>12</sup> Rozumiana jako proporcja kontroli podatkowych, w których wykryto błędy podatkowe do ogólnej liczby kontroli przeprowadzonych w danym obszarze ryzyka.

prowadzonej przez osoby fizyczne i prawne – od 2004 r. wprowadzono 19% stawkę<sup>13</sup> – co było zgodne z wnioskiem NIK z 2003 r.<sup>14</sup> Zrealizowany został także wniosek NIK dotyczący dostosowania polskiego prawa podatkowego do wymogów wynikających z Dyrektyw Rady Europejskiej 90/434/EWG i 90/435/EWG.

NIK nie wniosła uwag do procesu legislacyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, uchwalonej 16 listopada 2006 r., dla której organem wnioskującym był Minister Finansów.

8. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie na bieżąco gromadzone były i analizowane dane statystyczne z zakresu poboru, egzekucji i zabezpieczeń zobowiązań podatkowych. Na bazie tych danych Ministerstwo sporządza informacje o realizacji zobowiązań podatkowych oraz dotyczące oceny działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych). Szczegółowe analizy dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2006 r. oraz za 2007 r. zostały opublikowane na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

Zrealizowany został wniosek NIK o opracowanie i wdrożenie systemu kontroli cen transferowych, z uwzględnieniem m.in. stosowania informatycznej bazy danych umożliwiającej optymalny wybór jednostek do kontroli. We wszystkich urzędach kontroli skarbowej utworzone zostały wyspecjalizowane komórki organizacyjne, zajmujące się badaniem cen transferowych między podmiotami powiązanymi. W 2006 r. przekazano tym urzędom wytyczne w zakresie przygotowania i realizacji kontroli cen transferowych. Udoskonalona została baza danych o kontrolach, która pozwala na wyodrębnienie ustaleń dotyczących wyłącznie cen transferowych. Pracownicy kontroli skarbowej mają dostęp do baz danych m.in. KEP, POLTAX (poprzez system RemDat).

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

1. podjęcie działań, które przyczynią się do zwiększenia ilości kontroli doraźnych w zakresie prawidłowości wpłacanych w trakcie roku podatkowego zaliczek w CIT;
2. wypracowanie metodologii monitorowania trwałości wydawanych decyzji przez organy podatkowe.

<sup>13</sup> Ustawą z 12.11.2003 r. o zmianie ustawy o CIT oraz niektórych innych ustaw obniżono stawkę CIT do 19%, zaś ustawą z 12.11.2003 r. o zmianie ustawy PIT oraz niektórych innych ustaw wprowadzono dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jednolitą stawkę w PIT w wysokości 19%, z której mogą skorzystać po spełnieniu określonych warunków.

<sup>14</sup> W wystąpieniu pokontrolnym z 06.05.2003 r. Delegatura NIK we Wrocławiu wniosła o rozważenie wprowadzenia do Harmonogramu prac Kierownictwa Ministerstwa na rok 2003 prac legislacyjnych nad ujednoliceniem zasad opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej oraz pełnego dostosowania przepisów ustawy o CIT do Dyrektywy Rady Europejskiej 90/434/EWG i 90/435/EWG.

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.

2 powrotem  
M/W