



RPW/39186/2015 P
Data: 2015-03-16



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.008.2015

Warszawa, dnia 16 marca 2015 r.

Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam Panu Ministrowi uchwałę **Nr 7/2015** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-009-01/2014) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 7/2015

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz

BIURO MINISTRA	
Wpłynęło dnia	
2015 -03- 16	GM
BMI 7	



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 7/2015

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 25 lutego 2015 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2015 r. zastrzeżeń z dnia 5 stycznia 2015 r. zgłoszonych przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-009-01/2014) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 5 stycznia 2015 r. zgłoszone przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 grudnia 2014 r. (Nr KBF-4101-009-01/2014) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”:

– uwzględnia się.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- na str. 9 w wierszach 1-3 od dołu skreśla się zdanie: „Wyniki tych analiz nie były jednak wykorzystywane do inicjowania zmian przepisów w celu podniesienia skuteczności będących w jego kompetencji instrumentów.”;
- na str. 24 w wierszach 15-17 od góry skreśla się zdanie: „Minister Finansów nie dokonywał oszacowania skutków ewentualnego obniżenia stawki VAT z 8% do 5% na pozostałe artykuły spożywcze oraz na artykuły dla dzieci wymienione w załączniku nr III dyrektywy VAT”.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: Ministerstwo) kontrolę pn. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 grudnia 2014 r., do którego w piśmie z dnia 5 stycznia 2015 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie (dalej: Podsekretarz Stanu) zgłosił dwa zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło fragmentu oceny częściowej zawartej w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego – *Programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny*, w którym stwierdzono, że wyniki analiz obowiązujących preferencji podatkowych, oddziałujących na sytuację materialną rodzin w Polsce, nie były wykorzystywane do inicjowania zmian przepisów w celu podniesienia skuteczności instrumentów będących w kompetencji Ministra Finansów (str. 9 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Podsekretarz Stanu nie zgodził się z tym stwierdzeniem. Podniósł, że przejawem polityki prorodzinnej Rządu, na czele którego stoi Prezes Rady Ministrów i którego Minister Finansów jest członkiem, były wprowadzone w ostatnim okresie działania legislacyjne mające na celu wzmocnienie instrumentów podatkowych kierowanych do rodzin. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał tu na zmiany w zakresie:

- podwyższenia o 50% ulgi na trzecie dziecko oraz o 100% na czwarte i każde kolejne dziecko oraz wprowadzenia dla podatników z jednym dzieckiem kryterium dochodowego, którego przekroczenie pozbawiało prawa do skorzystania z ulgi (w ustawie z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹),
- podwyższenia o 20% ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko oraz zwrotu niewykorzystanej ulgi w kwocie stanowiącej różnicę między kwotą przysługującego podatnikowi odliczenia a kwotą składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne podlegających odliczeniu (w ustawie z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw²).

Podsekretarz Stanu stwierdził, że prowadzone przez Ministra Finansów analizy funkcjonowania instrumentów podatkowych pozwoliły na określenie kierunków proponowanych przez Rząd rozwiązań, ich wpływu na sektor finansów publicznych oraz dochody rodziny. Według Podsekretarza Stanu to właśnie wyniki analiz dokonywanych w Ministerstwie były wykorzystywane przy podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych w zakresie podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej Rządu.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³ członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów –

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 1278.

² Dz.U. z 2014 r., poz. 1644.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.

na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów⁴. Słusznie zatem podnosi zgłaszający zastrzeżenia, że wskazane zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych z 2012 i 2014 r. „były przejawem polityki prorodzinnej Rządu, na czele którego stoi Prezes Rady Ministrów i którego Minister Finansów jest członkiem”. Należy zauważyć, że w ocenie ogólnej kontrolowanej działalności stwierdzono, że Minister Finansów w pełni realizował dyspozycje Prezesa Rady Ministrów w zakresie podatkowych instrumentów polityki rodzinnej. Podobnie, w ocenie częściowej punktu 2. wystąpienia pokontrolnego wskazano, że w okresie objętym kontrolą⁵ Minister Finansów podejmował działania na rzecz podnoszenie efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny. Zaznaczono przy tym, że dwukrotnie dokonano zmian zasad rozliczania ulgi na dzieci. Oceny te pozostają w sprzeczności z treścią zakwestionowanego zdania oceny częściowej z punktu 1. wystąpienia pokontrolnego. Wynika z niego bowiem, że wyniki analiz nie były wykorzystywane do inicjowania zmian przepisów w celu podniesienia skuteczności instrumentów będących w kompetencji Ministra Finansów. Zdaniem Kolegium NIK wskazany fragment oceny częściowej – w zestawieniu z kolejnym zdaniem – oddziela inicjatywę legislacyjną ministra od polityki rządu prowadzonej pod kierunkiem Premiera. W *expose* Prezes Rady Ministrów przedstawia program działania Rady Ministrów⁶. Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Finansów, realizując zapowiedzi kolejnych Premierów (w *expose* z 18 listopada 2011 r. oraz z 27 sierpnia 2014 r.) przygotował stosowne projekty zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz opracował projekt założeń do projektu ustawy 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, ustawy o podatku rolnym⁷ (w tym ostatnim przypadku do dnia zakończenia kontroli⁸ trwały prace nad projektem). Skoro zatem w okresie objętym kontrolą Minister Finansów prowadził działania legislacyjne dotyczące preferencji podatkowych kierowanych do rodzin to musiał korzystać z wyników swoich analiz⁹. Nie ma przy tym znaczenia, że wprowadzone lub zaplanowane zmiany regulacji prawnych dotyczące podatkowych instrumentów wspierania rodziny wynikały z zapowiedzi Premiera. Konkretnie rozwiązania prawne zaproponowane w *expose* niewątpliwie także poprzedzone były odpowiednimi konsultacjami i zostały oparte na analizach. Zawarte w wystąpieniu Prezesa Rady Ministrów założenia musiały wynikać m.in. z wcześniejszych ocen i doświadczeń administracji podatkowej oraz wskazówek, co należy zmienić w przepisach, aby osiągnąć założony kierunek polityki rządu. W związku z tym Kolegium NIK podzieliło argumentację Podsekretarza Stanu,

⁴ Taka sama regulacja zamieszczona została w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) – Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

⁵ Lata 2012-2014, z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą w tym zebranie danych porównawczych za okres 2010-2014 (III kw.).

⁶ Artykuł 154 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ Ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem: ZA5, przygotowywany we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁸ Tj. do 26 listopada 2014 r.

⁹ Wyniki analiz wykorzystanych przy wprowadzaniu zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2012 i 2014 r. zostały opisane w pkt. 2. wystąpienia pokontrolnego na str. 12-15.

że wyniki analiz dokonywanych w Ministerstwie były wykorzystywane przy podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych w zakresie podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej Rządu.

Niezależnie od powyższego trzeba również stwierdzić, że fragment oceny częściowej mówiący o niewykorzystywaniu do inicjowania zmian przepisów wyników analiz obowiązujących preferencji podatkowych, oddziałujących na sytuację materialną rodzin w Polsce, w celu podniesienia skuteczności instrumentów będących w kompetencji Ministra Finansów jest sformułowany bardzo ogólnie. Nie wiadomo, do których wyników analiz i instrumentów podatkowych należy odnieść tę opinię. Biorąc pod uwagę, że w punkcie 1. wystąpienia pokontrolnego (do którego odnosi się ta ocena) przedstawiono różne analizy i opinie Ministra Finansów, nie można postawić generalnej tezy, że wyniki tych analiz nie były wykorzystywane do inicjowania zmian odpowiednich przepisów.

Zastrzeżenie 2 odnosiło się do fragmentu oceny częściowej zawartej w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego – *Działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny*, gdzie stwierdzono: „Minister Finansów nie dokonywał oszacowania skutków ewentualnego obniżenia stawki VAT z 8% do 5% na pozostałe artykuły spożywcze oraz na artykuły dla dzieci wymienione w załączniku nr III dyrektywy VAT”¹⁰ (str. 24 wystąpienia pokontrolnego).

W *zastrzeżeniu* Podsekretarz Stanu podniósł: „Powyższe zdanie jest wprawdzie stwierdzeniem stanu faktycznego, ale umieszczenie go w ocenie częściowej błędnie sugeruje, że Minister Finansów powinien takie skutki oszacować. Tego rodzaju szacunki miałyby uzasadnienie, jeżeli Minister Finansów rozważałby ewentualne zmiany w wysokości opodatkowania, natomiast w przedmiotowym zakresie takie rozważania nie były prowadzone”.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Ocena częściowa obszaru badań kontrolnych przedstawionych w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego, a więc dotycząca „działań na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny”, została sformułowana w sposób opisowy. Tego rodzaju ocena powinna odnosić się do postępów, wyników czy poziomu skuteczności ww. działań. Wobec powyższego Kolegium NIK podzieliło pogląd Podsekretarza Stanu, że zakwestionowane zdanie – jakkolwiek prawdziwe – zamieszczone w ocenie ma negatywny wydźwięk i sugeruje, że NIK zarzuca Ministrowi Finansów brak działań, które powinien on podejmować (w tym wypadku – dokonać oszacowania skutków ewentualnego obniżenia stawek VAT na pozostałe artykuły dla dzieci wymienione w załączniku nr III dyrektywy VAT). Kwestia możliwości rozszerzenia stosowania preferencji w podatku VAT oraz stanowisko Ministerstwa w tej sprawie zostały zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym w opisie stanu faktycznego (str. 22-23). Zatem fragmentaryczne ujęcie tego zagadnienia dodatkowo w ocenie częściowej jest niezasadne.

¹⁰ Dyrektywa 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347 z 11 grudnia 2006 r. ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK

