



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretarz Kolegium



Ministerstwo Rozwoju
RPW/26356/2017 P
Data: 2017-03-02

KPK-KPO.000.004.2017

Warszawa, dnia 1 marca 2017 r.

KANCELARIA GŁÓWNA
MINISTERSTWA ROZWOJU

Wypłynęło dnia
2017 -03- 02

Nr pisma

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

Maj Pani Premier

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.), przesyłam Panu Premierowi uchwałę Nr 5/2017 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 grudnia 2016 r. (Nr KBF.410.008.01.2016), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli pn. „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 5/2017

Trzostem

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 5/2017

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 22 lutego 2017 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 2015 r. poz. 1096 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2017 r. zastrzeżeń, zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 grudnia 2016 r. (Nr KBF.410.008.01.2016), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli pn. „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 16 stycznia 2017 r., zgłoszone z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 grudnia 2016 r. (Nr KBF.410.008.01.2016), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce” :

– uwzględnić się.

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

- a) na str. 15, w wierszach 6-22 od góry – w miejsce fragmentu rozpoczynającego się od wyrazów: „Nowelą z dnia 10 września 2015 r.⁵³” a kończącego się wyrazami: „numeru identyfikacji podatkowej kontrahenta.”, wpisuje się fragment: „Nowelą z dnia 10 września 2015 r.⁵³ dodane zostały do ustawy Ordynacja podatkowa przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze (tzw. jednolity plik kontrolny).**

Ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁵⁴ dodany został § 1b do art. 82 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym wprowadzono obowiązek comiesięcznego przesyłania, bez wezwania organu podatkowego, informacji o prowadzonej ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, w postaci jednolitego pliku kontrolnego. Celem wprowadzenia tej regulacji było uszczelnienie systemu VAT. W odniesieniu do podatników spełniających kryteria dużych przedsiębiorców⁵⁵ wskazane przepisy obowiązują od dnia 1 lipca 2016 r., w stosunku do małych i średnich przedsiębiorców zaczną obowiązywać od dnia 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorcy będą objęci tym obowiązkiem od dnia 1 stycznia 2018 r.

Ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw wprowadzono także zmiany do ustawy o podatku od towarów i usług polegające na doprecyzowaniu zakresu danych, jakie ma zawierać ewidencja VAT, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, oraz na wprowadzeniu wymogu podawania w ewidencji numeru identyfikacji podatkowej kontrahenta.”;

- b) na str. 15 – w związku ze zmianą wprowadzoną w pkt. a) niniejszej sentencji dokonuje się zamiany treści przypisów nr 54 i nr 55;
- c) na str. 17, w wierszach 10-12 od góry – skreśla się zdanie: „W Ministerstwie Finansów opracowany został projekt ustawy o KAS zakładający konsolidację administracji podatkowej, skarbowej i celnej” wpisując w to miejsce zdanie: „W Ministerstwie Finansów prowadzone były prace zmierzające do przygotowania projektu ustawy o KAS, który zakładał zreformowanie służb podległych Ministrowi Finansów”;
- d) na str. 17, w wierszu 12 od góry – zdanie rozpoczynające się wyrazami: „W miejsce dotychczasowego systemu” przenosi się do akapitu drugiego w pkt. 1.14, a do treści przypisu nr 60 dopisuje się zdanie: „Uchwalone ustawy były projektami poselskimi”.

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 kontrolę pn. „Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 grudnia 2016 r., do którego w piśmie z dnia 17 stycznia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów (dalej: Minister) – w którego imieniu działał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – zgłosił dwa zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło opisu stanu faktycznego, w którym NIK wskazała, że nowelą z dnia 10 września 2015 r. dodane zostały do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze (tzw. jednolity plik kontrolny). Celem wprowadzenia tej regulacji było uszczelnienie systemu VAT. Nakładała ona na podatników podatku VAT zobowiązanych do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.), obowiązek comiesięcznego raportowania tej ewidencji (pkt 1.9. na str. 15 wystąpienia pokontrolnego, wiersze 6-13 od góry).

W **zastrzeżeniu** Minister wskazał, że regulacją prawną, która miała przede wszystkim na celu uszczelnianie systemu VAT było wprowadzenie § 1b do art. 82 Ordynacji podatkowej, tj. obowiązku comiesięcznego przekazywania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, bez wezwania organu podatkowego, informacji o prowadzonej ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, w postaci jednolitego pliku kontrolnego. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że regulacja ta została wprowadzona ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 846), a nie ustawą nowelizującą z dnia 10 września 2015 r., jak podano w wystąpieniu pokontrolnym.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Na wstępie stwierdzić należy, że ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649 – dalej: „ustawa nowelizująca z dnia 10 września 2015 r.”) wprowadziła art. 193a Ordynacji podatkowej wraz z rozporządzeniem wykonawczym, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2016 r. (na podstawie przepisu przejściowego art. 29 z dodatkowymi okresami przejściowymi dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). Dodatkowo w międzyczasie ustawodawca dokonał zmian ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 846) wprowadzając § 1b do art. 82 Ordynacji podatkowej oraz zmienił będący w okresie *vacatio legis* przepis art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług. Oba przepisy także weszły w życie z dniem 1 lipca 2016 r. Zgodnie z art. 193a § 1 Ordynacji podatkowej w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, organ podatkowy może żądać przekazania całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych,

w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w § 2, wskazując rodzaj ksiąg podatkowych oraz okres, którego dotyczą. Z kolei art. 82 § 1b Ordynacji podatkowej stanowi, że osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, prowadzące księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych, są obowiązane, bez wezwania organu podatkowego, do przekazywania, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o prowadzonej ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a § 2 Ordynacji podatkowej, na zasadach dotyczących przesyłania ksiąg podatkowych lub ich części określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 193a § 3, za okresy miesięczne w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu, wskazując miesiąc, którego ta informacja dotyczy.

Z powyższego wynika, że art. 82 § 1b Ordynacji podatkowej wprowadza obowiązek comiesięcznego przekazywania – bez wezwania organu podatkowego – informacji o prowadzonej ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług. Obowiązek nałożony na podstawie art. 193a § 1 dotyczy natomiast przesyłania – na żądanie organów podatkowych – całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych. Dodatkowo wskazać należy, że w odróżnieniu od art. 82 § 1b, zakres podmiotowy art. 193a nie jest ograniczony do podatników VAT.

W zakwestionowanym fragmencie wystąpienia pokontrolnego NIK odwołała się do treści obu przepisów, tj. art. 193a Ordynacji podatkowej (*Nowelą z dnia 10 września 2015 r. dodane zostały do ustawy Ordynacja podatkowa przepisy wprowadzające obowiązek przesyłania przez podatnika, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze tzw. [jednolity plik kontrolny]*), jak i art. 82 § 1b wskazanej ustawy (*Nakłada ona na podatników podatku VAT zobowiązanych do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, obowiązek comiesięcznego raportowania tej ewidencji*). Jednak jako podstawę prawną dodania § 1b do art. 82 Ordynacji podatkowej omyłkowo wskazano ustawę nowelizującą z dnia 10 września 2015 r., stwierdzając jednocześnie, że celem wprowadzenia tej regulacji było uszczelnienie systemu VAT.

W tym stanie rzeczy nie budzi wątpliwości Kolegium NIK, że obowiązek comiesięcznego przekazywania, bez wezwania organu podatkowego, informacji o prowadzonej ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług nałożony został na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, jak również, że regulacja ta miała na celu uszczelnienie systemu VAT. Dlatego Kolegium NIK uznało zastrzeżenie za zasadne i uwzględniło je dokonując zmian w treści wystąpienia pokontrolnego opisanych w sentencji uchwały.

Zastrzeżenie 2. odnosiło się do opisu stanu faktycznego, w którym NIK stwierdziła, że w Ministerstwie Finansów opracowany został projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zakładający konsolidację administracji podatkowej, skarbowej i celnej (pkt 1.14. na str. 17 wystąpienia, wiersze 10-12 od góry).

W **zastrzeżeniu** Minister wskazał, że uchwalona przez Sejm RP w dniu 16 listopada 2016 r. ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947) była projektem poselskim, stąd zasadnym byłoby doprecyzowanie powyższej kwestii w treści wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zauważa, że w Ministerstwie Finansów prowadzone były prace zmierzające do przygotowania projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, który zakładał zreformowanie służb podległych Ministrowi Finansów (o pracach tych NIK był informowany w toku kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2015 r. część 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, pismo Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów z dnia 12 kwietnia 2016 r., akta kontroli str. 691-694). Jednak, jak słusznie zauważył Minister, uchwalona ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej była projektem poselskim. Wobec powyższego Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie i dokonało stosownych zmian w treści wystąpienia pokontrolnego w sposób opisany w sentencji uchwały.

Niezależnie od powyższego Kolegium NIK zauważa, że Minister wniósł o sprostowanie nieprawidłowo obliczonego wskaźnika procentowego kontroli rozliczeń podatkowych zakończonych wydaniem decyzji lub złożeniem korekty deklaracji przez podatnika (pkt 2.1. na str. 34 wystąpienia pokontrolnego, wiersz 16 od dołu). Sprostowanie oczywistej omyłki rachunkowej polega na zastąpieniu na str. 34 wystąpienia, w wierszu 16 od dołu wartości „93,3%” wartością „82,6%” i zostanie dokonane w trybie art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Mając powyższe na uwadze, 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 KWIAKOWSKI
PREZES NIK