



Warszawa, dnia 3 kwietnia 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PT5.0811.1.2019

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli nr KBF.410.007.01.2018 dotyczące kontroli P/18/011 nt. „Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług” (dalej: Wystąpienie pokontrolne) informuje, iż wnoszę do ww. wystąpienia pokontrolnego następujące umotywowane zastrzeżenia na podstawie art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

1. Zastrzeżenia do ustalonej i przyjętej oceny ogólnej kontrolowanej działalności.

W Wystąpieniu pokontrolnym, w końcowej części oceny ogólnej (str. 6, akapit 4) NIK stwierdził m.in., że „(...) *Dochody z VAT rosły w 2017 r. szybciej niż wynikałoby to z tempa wzrostu makroekonomicznej bazy VAT. Świadczy to o poprawie ściągalności podatku będącej rezultatem wprowadzenia działań uszczelniających system podatkowy oraz poprawiających skuteczność administracji skarbowej. Trudno jednak jest jednoznacznie stwierdzić w jakim stopniu wzrost dochodów był wynikiem poprawy parametrów makroekonomicznych, a w jakim działań uszczelniających oraz organizacyjnych. (...).*”

Kluczowym w ostatnim zdaniu jest sformułowanie: *trudno jest jednak jednoznacznie stwierdzić (...)*, co może sugerować, że zmiany uszczelniające, w tym legislacyjne, oraz organizacyjne polegające na utworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej, nie miały wpływu lub wpływ ich był niewielki na wzrost dochodów. Warto zauważyć, iż na tej samej stronie stwierdzono: „(...) *NIK wskazała jednocześnie, że przeciwdziałanie szarej strefie utrudniała struktura administracji celnej, podatkowej i skarbowej, gdyż działalność trzech niezależnych pionów nie była w pełni skorelowana, a funkcjonujące w tych służbach systemy informatyczne nie współpracowały ze sobą co skutkowało rozproszeniem danych. (...)*”. Wobec powyższego teza, jakoby *”trudno jest jednoznacznie stwierdzić... ”*, jest sprzeczna, w odniesieniu do innych ocen Najwyższej Izby Kontroli.

Należy wskazać, iż według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2018 r. luka podatkowa uległa istotnemu ograniczeniu (o 2,9 pkt. proc.) do ok. 12,5% potencjalnych wpływów. Szacuje się, że dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji (tzw. compliance effect) poprawa dochodów z VAT w 2018 r. wyniosła 5,7 mld zł (a w okresie 2016-2018 - 21,1 mld zł). Potwierdza to, że wprowadzone instrumenty dotyczące walki z praktykami o charakterze przestępczym w podatku VAT oraz inne działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego przyniosły wymierne efekty.



Działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego w obszarze VAT miały pozytywny wpływ na ograniczenie unikania opodatkowania nie tylko w obszarze VAT, ale również CIT i PIT od działalności gospodarczej.

Organ kontroli powinien unikać wniosków negujących pozytywny wpływ działań uszczelniających i organizacyjnych (utworzenia KAS) na ewidentnie zaistniały od 2016 roku trend wzrostu dochodów podatkowych państwa. Zasadnym jest zatem wykreślenie ostatniego zdania w akapicie 4 na str. 6 wystąpienia pokontrolnego.

2. *Zastrzeżenia do stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze rozpoznawanie zagrożeń dla skutecznego poboru podatku od towarów i usług oraz przygotowane i wdrażane zmiany systemowe mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości na gruncie tego podatku.*

W części III. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności Obszar 1. Rozpoznawanie zagrożeń dla skutecznego poboru podatku od towarów i usług oraz przygotowane i wdrażane zmiany systemowe mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości na gruncie tego podatku w pkt 2. 3.* Wystąpienia pokontrolnego, w przedostatnim akapicie (str. 23) poświęconym JPK na żądanie wskazano, że obowiązek przekazywania, na żądanie organu podatkowego, części lub całości ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze (dodany art. 193a Ordynacji podatkowej) został wprowadzony „- dla podatników posiadających statut „dużego” przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej od 1 lipca 2016 r., dla pozostałych podatników od 1 stycznia 2018 r.”. Zauważyć należy, że w odniesieniu do pozostałych podatników prawidłową datą wprowadzenia tego obowiązku jest dzień 1 lipca 2018 r., a nie 1 stycznia 2018 r. Wynika to z przepisu przejściowego art. 29 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649, z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w okresie od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. mogli przekazywać dane w postaci JPK na żądanie skierowane na podstawie art. 193a Ordynacji podatkowej.

3. *Zastrzeżenia do stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze zadania wyznaczane podległym jednostkom w zakresie podatku od towarów i usług oraz nadzoru nad ich realizacją.*

W stwierdzonych nieprawidłowościach (str. 93), organ kontroli stwierdził, że Minister Finansów systematycznie podejmował działania nadzorcze i ukierunkowywał podległe jednostki na identyfikowanie zagrożeń dla gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług, nie wyeliminowało to jednak: – opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu wykreślanie przez naczelników urzędów skarbowych z rejestru podatników VAT podmiotów nierzetelnych (na nieprawidłowości w tym zakresie NIK zwracała uwagę po kontrolach przeprowadzonych w 2009, 2015 oraz 2017 r.), – opóźnień w monitorowaniu wywiązywania się podatników z obowiązku składania deklaracji podatkowych (na nieprawidłowości w tym zakresie NIK zwracała uwagę po kontroli przeprowadzonej w 2009 oraz w 2017 r.).

Zgłaszam w tym zakresie następujące zastrzeżenia. W związku z koncentracją organów podatkowych na weryfikowaniu podmiotów o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości nastąpił znaczny wzrost liczby przeprowadzonych czynności sprawdzających oraz kwot nieprawidłowości ujawnionych w wyniku tych czynności. Trend ten został potwierdzony w Wystąpieniu pokontrolnym - z informacji oraz danych zawartych na stronie 81 wynika tendencja wzrostowa liczby przeprowadzonych czynności sprawdzających:

- w 2017 r. liczba przeprowadzonych czynności wyniosła 705,9 tys. (liczba ta wzrosła w stosunku do roku 2016 o 17,2%),
- w I półroczu 2018 r. liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających wyniosła 385 tys. (liczba ta była wyższa niż w I półroczu roku 2017 o 21,1%),
- w 2018 r. przeprowadzono 798 tys. czynności sprawdzających (tj. więcej niż w 2017 r. o 13%).

Jak wskazano w Wystąpieniu pokontrolnym, wprowadzone zostały także zmiany w kierunkach realizacji zadań organów podatkowych w taki sposób, aby działania organów administracji skarbowej były skupione na czynnościach sprawdzających oraz udostępniono nowe narzędzia (np. JPK_VAT), co przyczyniło się do lepszego typowania podmiotów do czynności sprawdzających. Regularnie monitorowana była/jest także liczba podmiotów, wobec których dokonano wykreślenia z rejestru VAT, dokonano przywrócenia do rejestru VAT. Z przedstawionych wyżej danych i informacji wynika zatem, iż podejmowano i intensyfikowano działania w urzędach skarbowych (czynności weryfikacyjne) jak również na poziomie centralnym (narzędzia informatyczne, wytyczne, monitoring), zmierzające m.in. do wykreślenia przez naczelników urzędów skarbowych z rejestru podatników VAT podmiotów nierzetelnych.

Ponadto, stwierdzone nieprawidłowości zostały oparte na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 2009, 2015 oraz 2017 r. (w 2009 r. nt. *Opodatkowanie transakcji wewnątrzspółnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowanie zaległości w VAT*, w 2015 r. nt. *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* oraz w 2017 r. nt. *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*). Przy czym kontrola przeprowadzona w 2017 r. nt. *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT* obejmowała okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. i jak wynika z treści Informacji o kontroli zawierała dane do III kwartału 2017 r.),

Natomiast z treści przedstawionego Wystąpienia pokontrolnego nie wynika, aby organ kontrolny badał bieżące działania urzędów skarbowych w ww. obszarach, tj. według stanu do dnia 30 września 2018 r. (okres objęty przedmiotową kontrolą: 1 stycznia 2007 r. – 30 września 2018 r.). Stąd też stwierdzone przez NIK nieprawidłowości występować mogły do roku 2017 r. (do III kwartału 2017 r.), co powinno być zaznaczone w Wystąpieniu pokontrolnym.

4. Zastrzeżenia do wniosku Najwyższej Izby Kontroli przedstawionego w pkt IV. Wystąpienia pokontrolnego - *wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników, w tym na rzecz przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych, a także w zakresie sprawnego wszczynania i prowadzenia spraw karnych skarbowych.*

We wnioskach pokontrolnych organ kontroli wskazał m.in. na wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników, w tym na rzecz

przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych (str. 98).

Zgłaszam w tym zakresie następujące zastrzeżenia. Nie można zgodzić się z tak sformułowanym wnioskiem organu kontrolnego, bowiem nadzór nad działaniami komórek rejestracji w podległych urzędach skarbowych jest sprawowany w sposób właściwy i nie wymaga wzmocnienia. W związku ze sprawowanym nadzorem w tym obszarze podejmowane były następujące działania:

- a) proceduralne, w zakresie których w ubiegłych latach zostały opracowane i przekazane do stosowania, wytyczne dla prac urzędów:
 - Procedura postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników od towarów i usług,
 - Procedura postępowania w sprawie prowadzenia rejestru podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych.
- b) operacyjne, w zakresie których na bieżąco przekazywane są wyjaśnienia stanowiące uzupełnienie wytycznych, każdorazowo po ujawnieniu nieprawidłowości lub nowych regulacji i dotyczą one zagadnień takich jak:
 - stosowanie przepisów art. 96 ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług,
 - określenie prawidłowego odzwierciedlenia niedokonania rejestracji podmiotu jako podatnika VAT,
 - podkreślające znaczenie rzetelności danych rejestracyjnych podatników w systemie CRP KEP,

Ponadto opracowywane i przekazywane są na bieżąco wyjaśnienia i stanowiska w zakresie stosowania przepisów w obszarze rejestracji podatników. Regularnie monitorowana jest także realizacja zaleceń przez podległe urzędy skarbowe poprzez comiesięczne raportowanie ilości podmiotów, wobec których nie dokonano rejestracji, dokonano wykreślenia z rejestru VAT, dokonano przywrócenia do rejestru VAT. Dodatkowo, jak wywiedziono w części niniejszego pisma dotyczącej zastrzeżeń do stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane i intensyfikowane są działania zarówno w urzędach skarbowych jak i na poziomie centralnym, mające na celu bezzwłoczne wykreślanie przez naczelników urzędów skarbowych z rejestru podatników VAT podmiotów nierzetelnych.

Należy także zauważyć, że w ocenie częściowej obszaru 1. *Rozpoznawanie zagrożeń dla skutecznego poboru podatku od towarów i usług oraz przygotowywane i wdrażane zmiany systemowe mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości na gruncie tego podatku* (str. 53), wskazano m.in., iż Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że Minister Finansów w latach 2016-2018 zintensyfikował działania uszczelniające podatek VAT. Organ kontrolny wskazał także szereg wprowadzonych rozwiązań, które przyczyniły się do wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT, w tym m.in. zaostrożenie przepisów dotyczących rejestracji i wykreślenia z rejestrów podatników VAT czynnych. NIK pozytywnie ocenił wzrost skuteczności poboru podatku VAT w tym okresie.

Podobnie w opisie stanu faktycznego obszaru 2. *Zadania wyznaczane podległym jednostkom w zakresie podatku od towarów i usług oraz nadzór nad ich realizacją* (str. 67) organ kontrolny wskazał, że Ministerstwo Finansów kierowało do jednostek podległych szczegółowe wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych, dotyczące m.in.: rejestracji oraz wykreślenia z rejestru podatników VAT (i), procedury wymiany informacji o podatku VAT (w ramach współpracy


państw członkowskich UE) (ii), czynności sprawdzających, w których określono m.in. schemat postępowania z raportami wygenerowanymi w oparciu o pliki JPK_VAT (iii).

Wskazano także, że w okresie objętym kontrolą urzędy skarbowe były stopniowo wyposażane w narzędzia wspomagające analizę ryzyka (np. Hurtownia danych SPR, Hurtownia danych WHTAX, CRP KEP). W dalszej części Wystąpienia pokontrolnego (str. 93) organ kontrolny wskazał, iż Minister Finansów systematycznie podejmował działania nadzorcze i ukierunkowywał podległe jednostki na identyfikowanie zagrożeń dla gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług. Organ kontroli nie stwierdził przy tym żadnych istotnych nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w obszarze rejestracji podatników – poza opóźnieniami w podejmowaniu działań mających na celu wykreślanie przez naczelników urzędów skarbowych z rejestru podatników VAT podmiotów nierzetelnych, co stwierdzono według stanu do 2017 r. Również, w ocenie częściowej obszaru 2 (str. 95), organ kontrolny pozytywnie ocenił systematycznie podejmowane przez Ministra Finansów działania nadzorcze mające na celu prawidłowy pobór oraz przeciwdziałanie uszczupleniom w podatku od towarów i usług. Wskazał także na rzetelnie prowadzony monitoring zadań i celów wyznaczonych podległym służbom. W świetle powyższego nie sposób jest dopatrzeć się zasadności wniosku sformułowanego przez organ kontroli, o wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych w zakresie rejestracji podatników, w tym na rzecz przeciwdziałania nieuzasadnionym opóźnieniom w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych.

Jak wynika z Wystąpienia pokontrolnego, NIK nie badał w toku przedmiotowej kontroli zagadnień systemowych związanych z nadzorem nad procesami rejestracyjnymi, natomiast nieprawidłowość polegającą na opóźnieniach w wykreślaniu z rejestrów VAT podmiotów nierzetelnych NIK wywiódł na podstawie wyników wcześniejszych kontroli – obejmujących okres do 2017 r. Organ kontroli nie powinien zatem przedstawiać w wystąpieniu pokontrolnym nieudowodnionych wniosków. Wobec powyższego, wnosi się o zmianę treści przedmiotowego wniosku sformułowanego przez organ kontroli.

W odniesieniu do informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych należy zauważyć, iż Najwyższa Izba Kontroli w uwagach i wnioskach ww. wystąpienia pokontrolnego wskazała na kwestię wzmocnienia nadzoru w zakresie sprawnego wszczynania i prowadzenia spraw karnych skarbowych. Dostrzegając istotność wskazanego przez NIK zagadnienia, Minister Finansów podejmował i podejmuje działania mające na celu realizację ww. zalecenia. Przedmiotowa kwestia była m.in. przedmiotem pisma nr DZP11.K723.259.2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. Zastępcy Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nadinsp. Piotra Walczaka skierowanego do dyrektorów izb administracji skarbowej. Aktualnie, w ramach regulaminu organizacyjnego KAS, Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej monitoruje podejmowanie przez dyrektorów izb administracji skarbowej działań w przedmiotowym zakresie.

Z poważaniem,


z upoważnienia Ministra Finansów
PODSZEF KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Filip Świtala