



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.08.2018

P/18/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teresa Tatiana Czerwińska – Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. ¹ Od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r. Ministrem Rozwoju i Finansów był Mateusz Morawiecki ² .
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/16/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/27/2018 z dnia 14 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja dochodów budżetowych,
- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- prawidłowość sporządzenia rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,

¹ Monitor Polski z 2018 r. poz. 29.

² Monitor Polski z 2016 r. poz. 942.

Ileć w niniejszym dokumencie jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Kompetencje ministra właściwego do spraw trzech wymienionych powyżej działów administracji rządowej przysługiwały do 27 września 2016 r. Ministrowi Finansów, od 28 września 2016 r. Ministrowi Rozwoju i Finansów, a od 9 stycznia 2018 r. Ministrowi Finansów.

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych³.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów podatkowych,
- analiza wykonania planu dochodów niepodatkowych,
- analiza wykonania planu dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych,
- analiza skuteczności egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdania budżetowego Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania Rb-27,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, w którym przygotowywane są prognozy dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych, dochodów z cła, ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych, a także dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych. Ministerstwo Finansów realizuje zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, cła i niepodatkowych należności budżetu państwa, działań kontrolnych realizowanych przez służby podatkowe i celno-skarbowe, a także postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych.

Dysponentem części 77 budżetu państwa jest minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych.

Budżet części 77 realizowany jest przez dysponenta części, dysponentów drugiego stopnia – dyrektorów izb administracji skarbowej oraz dysponentów trzeciego stopnia – naczelników urzędów skarbowych w zakresie dochodów pobieranych przez urząd obsługujący organ podatkowy.

W ustawie budżetowej na 2017 r. w części 77 zaplanowano dochody w kwocie 306,6 mld zł, tj. 94,2% dochodów budżetu państwa.

Dochody zrealizowane w części 77 stanowiły 94,5% dochodów budżetu państwa. Dochody wyniosły 331,3 mld zł, tj. 108,1% wielkości planowanej, z tego:

- dochody podatkowe – 315,3 mld zł,
- dochody niepodatkowe – 14,5 mld zł,
- środki z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych – 1,5 mld zł.

W budżecie państwa – w części 77 – w ramach środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi ujmowane są dochody niezaliczane do dochodów

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, wydatków poniesionych na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

W trakcie 2017 roku, w związku z licznymi zmianami organizacyjnymi w administracji skarbowej, nastąpiło przesunięcie wybranych kategorii dochodów, w tym z cla, niektórych grzywien i kar pieniężnych oraz kosztów i opłat, z części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe do części 77 budżetu państwa. Prognoza tych dochodów była ujęta w części 19. W konsekwencji wprowadzonych zmian *dochody niepodatkowe* w części 77 były wyższe od dochodów zrealizowanych w 2016 r. oraz od prognozy na rok 2017.

IV. Ocena⁴

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Prognoza dochodów budżetu państwa w części 77 przyjęta w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r.⁵ była prawidłowa i została zrealizowana w 108,1%.

Dochody podatkowe wyniosły 315,3 mld zł, tj. 104,7% wielkości planowanej. Prognoza dochodów podatkowych była oparta na rzetelnej analizie danych o wykonaniu dochodów za 2016 r. oraz spójnych założeniach oddziaływania – na wielkość wpływów – sytuacji gospodarczej i zmian systemowych. Przekroczenie prognozy wystąpiło głównie z powodu wyższych o 9,3% niż założono dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody podatkowe były wyższe niż w roku poprzednim o 15,4%, w tym dochody z podatku VAT były wyższe o 23,9% w ujęciu kasowym (i o 16,7% w ujęciu memoriałowym⁶). Osiągnięty wyraźny wzrost dochodów podatkowych był efektem dobrej sytuacji w gospodarce, poprawy skuteczności poboru podatków oraz przesunięcia zwrotów podatku VAT między grudniem 2016 r., a styczniem 2017 r. Minister Finansów w latach 2016-2017 konsekwentnie wdrażał zmiany mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Na obecnym etapie trudno jest stwierdzić w jakim stopniu wzrost dochodów był wynikiem poprawy kolejny rok z rzędu parametrów makroekonomicznych, a w jakim działań uszczelniających.

Poprawiła się ściągalność wpływów bieżących, jednocześnie NIK zwraca uwagę na:

- nadal dynamicznie rosnące zaległości podatkowe (o 20,3%), chociaż tempo ich wzrostu było niższe niż w latach 2014-2016 (odpowiednio 24,1%, 43,5%, 30,2%),
- wysoką wykrywalność oszustw podatkowych, która nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych kwot podatków; w 2017 r., podobnie w latach 2015-2016, wyegzekwowano mniej niż 1% należności⁷ z kwot podatku wymierzonego na podstawie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

⁶ W ujęciu memoriałowym, pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku (tj. z miesięcznym przesunięciem czasowym), które lepiej odzwierciedla tempo zmian makroekonomicznych.

⁷ Relację obliczono dla średniego stanu należności na początek i koniec danego roku. W 2015 r. wyegzekwowano 1,0%, w 2016 r. 0,5%, a w 2017 r. 0,6%.

od towarów i usług⁸, tj. przepisu zakresem którego objęte są również faktury niedokumentujące rzeczywistego obrotu,

- wysoki poziom zaległości podatkowych – 92,4 mld zł, w tym zagrożonych przedawnieniem, głównie wynikających z decyzji wydanych po kontrolach skarbowych rozliczeń VAT.

Dochody niepodatkowe wyniosły 14,5 mld zł i były czterokrotnie wyższe od planowanych. Przekroczenie prognozy dochodów niepodatkowych wystąpiło głównie z powodu wyższej niż założono wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Dochody w tym źródle zostały zaplanowane na podstawie wyniku finansowego Banku założonego w *Planie finansowym Narodowego Banku Polskiego na rok 2016*. Wpłata z zysku Banku Centralnego za 2016 r. wyniosła 8,7 mld zł wobec kwoty planowanej – 0,6 mld zł.

Minister Finansów wykonując zadania w zakresie nadzoru i kontroli, określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych, na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77. Przebieg realizacji dochodów z VAT wskazuje, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły należyłą skuteczność w poborze należnych dochodów.

Sprawozdanie łączne Rb-27 z wykonania w 2017 r. planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa zostało sporządzone rzetelnie i terminowo.

V. Wyniki kontroli

1. Poziom wykonania dochodów

1.1. Realizacja dochodów podatkowych

W 2017 r. dochody podatkowe wyniosły 315.257,4 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 14.102,2 mln zł, tj. o 4,7%. Znacznie powyżej prognozy, tj. o 13.318,2 mln zł (o 9,3%) zrealizowane zostały dochody z podatku od towarów i usług. Było to efektem korzystnej sytuacji makroekonomicznej, jak również wprowadzenia szeregu zmian uszczelniających system podatkowy.

Na etapie planowania prognozowano wykonanie dochodów podatkowych za 2016 r. w kwocie 275.216,0 mln zł. W rzeczywistości dochody podatkowe za 2016 r. były niższe o 2.077,6 mln zł, tj. o 0,8% i wyniosły 273.138,4 mln zł.

Warunki makroekonomiczne okazały się korzystniejsze od prognozowanych. W 2017 r. wzrost gospodarczy był wyższy od przyjętego w ustawie budżetowej. Produkt krajowy brutto (PKB) wzrósł realnie o 4,6%, wobec prognozowanego wzrostu o 3,6%. Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego było silne przyspieszenie popytu krajowego. Było to głównie efektem wyższego niż zakładano spożycia prywatnego, które wzrosło o 4,7% (prognozowano wzrost o 4,1%). Wzrost gospodarczy w 2017 r. był znacznie wyższy w porównaniu do 2016 r., kiedy wyniósł 2,9%.

Średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych, po odnotowanym spadku w latach 2015-2016, wzrosły o 2,0%, w tym ceny żywności były wyższe o 4,2%. W 2017 r. inflacja była wyższa od prognozowanej (1,3%).

Dochody podatkowe w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 42.119,0 mln zł, tj. o 15,4%. Na tak wysoki wzrost, w prawie 72% wpływ miał wzrost dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody te w porównaniu

Opis stanu
faktycznego

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

do 2016 r. były wyższe o 30.217,1 mln zł, tj. o 23,9%. W porównaniu do roku poprzedniego wzrosły także dochody z pozostałych tytułów podatkowych, w tym z:

- podatku dochodowego od osób fizycznych o 4.436,4 mln zł, tj. o 9,2%,
- podatku dochodowego od osób prawnych o 3.377,1 mln zł, tj. o 12,8%,
- podatku akcyzowego o 2.512,0 mln zł, tj. o 3,8%,
- podatku od niektórych instytucji finansowych o 834,4 mln zł, tj. o 23,8%,
- podatku od kopalin o 508,7 mln zł, tj. o 39,8%,
- podatku od gier o 233,3 mln zł, tj. o 16,6%.

Było to wynikiem dobrej sytuacji gospodarczej oraz wprowadzonych zmian systemowych mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i poprawę skuteczności aparatu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 867, 868, 1537-1546)

W ujęciu kasowym **dochody z podatku od towarów i usług** wyniosły 156.801,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 13.318,2 mln zł, tj. o 9,3%. W porównaniu do 2016 r. dochody były wyższe o 30.217,1 mln zł, tj. o 23,9%. W 2016 r. dochody w takim ujęciu wyniosły 126.584,1 mln zł i były wyższe niż w roku poprzednim o 3.463,3 mln zł, tj. o 2,8%.

W ujęciu memoriałowym ESA 2010, pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla tempo zmian makroekonomicznych, dochody z VAT w 2017 r. wniosły 153.160,6 mln zł i były wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego o 22.155,2 mln zł (o 16,9%), a dochody w 2016 r. w takim ujęciu wyniosły 131.005,4 mln zł i były wyższe o 5.169,6 mln zł (o 4,1%) w porównaniu do dochodów 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 867, 1326-1336, 1339, 1349)

Prognoza dochodów z podatku VAT na 2017 r. została ustalona poprawnie. Na etapie prognozowania Ministerstwo Finansów przewidywało, że w 2017 r. warunki makroekonomiczne dla gromadzenia dochodów z podatku od towarów i usług będą korzystne i nominalny popyt krajowy wzrośnie o 5,7%, a nominalne spożycie prywatne o 5,5%. Prognozowano przyspieszenie wykorzystania środków unijnych, kontynuację poprawy sytuacji na rynku pracy, uwzględniono skutki programu Rodzina 500+ oraz wzrost średnich cen towarów i usług konsumpcyjnych. W 2016 r. wzrost nominalnego popytu krajowego i spożycia prywatnego wyniósł 2,3% i 3,4%, a w 2017 r. nominalny popyt krajowy i spożycie prywatne wzrosło o 6,7%.

W 2017 r., według danych GUS, sprzedaż detaliczna była o 7,3% wyższa niż przed rokiem (w 2016 r. wzrosła o 5,7%), w tym sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych była wyższa o 5,6%.

(dowód: akta kontroli str. 1537, 1541, 1543)

Dochody z VAT rosły w 2017 r. szybciej niż wynikałoby to z tempa wzrostu makroekonomicznej bazy VAT⁹. Świadczy to o poprawie ściągalności podatku będącej rezultatem wprowadzenia działań uszczelniających system podatkowy. Jednak obecnie trudno jest stwierdzić w jakim stopniu wzrost dochodów był wynikiem poprawy – kolejny rok z rzędu parametrów makroekonomicznych – a w jakim działań uszczelniających.

⁹ Główne makroekonomiczne elementy bazy podatku VAT to spożycie w sektorze gospodarstw domowych oraz zakupy (netto) i inwestycje sektora finansów publicznych. Większość bazy stanowi konsumpcja prywatna.

Jedną z przyczyn wyższych od prognozowanych dochodów było przyspieszenie w grudniu 2016 r. wypłat podatnikom VAT zwrotów, których dopuszczalny termin realizacji w znacznej części przypadał na 2017 r. Przyspieszenie to przełożyło się na zmniejszenie zwrotów na początku 2017 r. i w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych z VAT. Częściowo efekt ten dla dochodów w 2017 r. został obniżony, gdyż pod koniec 2017 r., chociaż w mniejszym stopniu niż pod koniec 2016 r., realizowane były przyspieszone zwroty podatku VAT. Skutków procesu zwiększania wypłaty przedsiębiorcom należnych im zwrotów pod koniec roku budżetowego nie uwzględniono na etapie ustalania prognozy dochodów na 2016 r. oraz na 2017 r.

Korzystna sytuacja gospodarcza oraz wprowadzenie działań uszczelniających system, przyczyniło się do wzrostu wpływów z tytułu VAT. W 2017 r. wyniosły one w ujęciu kasowym 244.487,3 mln zł i były wyższe niż w 2016 r. o 24.322,0 mln zł (o 11,0%), a w 2016 r. o 9.286,9 mln zł (o 4,4%) niż w 2015 r. Wielkość wpływów za okres od lutego w 2017 r. do stycznia następnego roku wyniosła 245.865,6 mln zł i była o 24.858,1 mln zł (tj. o 11,2%) wyższa niż w 2016 r. w takim ujęciu, a w 2016 r. wyższa o 7.266,0 mln zł (o 3,4%) niż w roku poprzednim. Obniżyło się tempo wzrostu zwrotów tego podatku. Relacja zwrotów do wpływów w ujęciu kasowym ukształtowała się na poziomie 41,5% w 2015 r., 42,5% w 2016 r. oraz 35,8% w 2017 r. Natomiast w ujęciu memoriałowym wyniosła 41,0% w 2015 r., 40,7%, w 2016 r. oraz 37,7% w 2017 r.

Wpływy w ujęciu kasowym rosły w tempie niższym niż dochody o 12,9 punktu procentowego. Wpływ na to miało obniżenie się o 5.875,7 mln zł kwoty zwrotów VAT w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego, tj. o 6,3%.

W ujęciu memoriałowym wpływy rosły w tempie niższym niż dochody o 5,7 punktu procentowego. Wpływ na to miało zwiększenie się o 2.724,6 mln zł kwoty zwrotów w porównaniu do roku poprzedniego, tj. o 3,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1329, 1547, 1548, 1551, 1552, 1560-1565, 1968-1972)

Faktycznie zrealizowane dochody w 2016 r. były niższe od przewidywanych dochodów za 2016 r., przyjętych jako podstawa prognozy dochodów na 2017 r. o 2,1%, tj. o 2.699,9 mln zł. Jedną z przyczyn niższych od prognozowanych dochodów w 2016 r. było przyspieszenie w grudniu 2016 r. wypłat podatnikom VAT zwrotów, których dopuszczalny termin realizacji w znacznej części przypadał na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1355, 1524-1528)

Skróceniu uległ średni czas dokonywania przez urzędy skarbowe zwrotów VAT. Zwrot podatku VAT wypłacany był w latach 2015-2016 średnio po 40-41 dniach od wpływu deklaracji podatkowej, a w 2017 r. po 37,2 dniach. W latach 2015-2017 w samym grudniu wyniósł on odpowiednio 42,1 dni, 39,0 dni, 34,4 dni. W rezultacie część zwrotów podatku VAT wypłacanych w danym roku budżetowym to zwroty, których ostateczny ustawowy termin realizacji przypadał na kolejny rok budżetowy.

Niezależnie od tego w grudniu 2016 r. proces ten szczególnie nabrał na sile i wpłynął na przesunięcie strumienia dochodów budżetowych na 2017 r. W grudniu 2016 r. wypłacone zostały zwroty podatku VAT na kwotę 6.200,6 mln zł, których ostateczny termin zwrotu przypadał w 2017 r., a w grudniu 2017 r. zwroty na kwotę 3.706,4 mln zł, których ostateczny termin zwrotu przypadał w 2018 r., tj. o 2.494,2 mln zł mniej. Zwroty wypłacone:

- w grudniu 2015 r. wyniosły 8,4 mld zł i były wyższe niż średnio w poszczególnych miesiącach 2017 r. o 1,1 mld zł,

- w grudniu 2016 r. wyniosły 13,3 mld zł i były wyższe niż średnio w poszczególnych miesiącach 2017 r. o 5,5 mld zł,
- w grudniu 2017 r. wyniosły 11,1 mld zł i były wyższe niż średnio w poszczególnych miesiącach 2017 r. o 3,8 mld zł.

Według danych i wyjaśnień Departamentu Poboru Podatków szybsze zwroty pod koniec 2017 r. były dokonywane, w pierwszej kolejności, dla mikroprzedsiębiorców z branży budowlanej oraz mikroprzedsiębiorców, którzy dobrowolnie przekazali pliki JPK_VAT. Przekazywanie przez tych przedsiębiorców plików JPK_VAT umożliwiało szybsze dokonywanie weryfikacji zasadności zwrotów. Szybsze zwroty miały na celu przygotowanie i zachęcenie mikroprzedsiębiorców do wysyłki plików JPK_VAT, poprawę płynności finansowej przedsiębiorstw, a także zachęcenie przedsiębiorców do inwestowania.

(dowód: akta kontroli str. 480, 483, 733, 738, 739)

Podatnicy w deklaracjach podatkowych przekazanych do urzędów skarbowych za okres od grudnia 2016 r. do listopada 2017 r. wykazali:

- podatek VAT podlegający wpłacie w kwocie 237.119 mln zł, tj. o 26.911 mln zł (o 12,8%) wyższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego,
- podatek do zwrotu na kwotę 91.225 mln zł, tj. o 3.193 mln zł (o 3,6%) wyższą niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT, wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług wzrosła o 7,3% (w 2016 r. o 4,2%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową wzrosła o 1,5% (w 2016 r. o 0,7%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi o 5,0% (w 2016 r. o 6,1%). Wartość deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów wzrosła o 5,1% (w 2016 r. o 8,7%), wartość eksportu do krajów spoza UE wzrosła o 9,2% (w 2016 r. o 9,5%).

(dowód: akta kontroli str. 1337, 1338)

Zwroty osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym wyniosły 31,3 mln zł i porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 19,6 mln zł. Urzędy skarbowe dokonały zwrotów osobom fizycznym, które przed dniem 1 stycznia 2014 r. poniosły wydatki na zakup materiałów budowlanych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym¹⁰ na kwotę 25,3 mln zł oraz 6,0 mln zł, które poniosły wydatki na zakup materiałów budowlanych po dniu 1 stycznia 2014 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 1333, 1951, 1958, 1959)

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosły 29.758,5 mln zł, tj. 99,8% prognozy zawartej w ustawie budżetowej.

Prawidłowo określono przewidywane wykonanie dochodów za 2016 r., przy prognozowaniu dochodów na 2017 r. Dochody z CIT za 2016 r. wyniosły 26.381,4 mln zł i były wyższe od zakładanych o 281,4 mln zł, tj. o 1,1%.

¹⁰ Dz.U. Nr 177 poz. 1468, ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2018 poz. 604.

Wzrostowi dochodów sprzyjała korzystna sytuacja gospodarcza. Nominalny PKB wzrósł o 6,7%, wobec prognozowanego wzrostu o 5,2%. Dochody z CIT w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 3.377,1 mln zł, tj. o 12,8%.

(dowód: akta kontroli str. 867, 868, 1537)

Wpływy od przedsiębiorstw niefinansowych zwiększyły się o 13,1% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost wpływów w jednej ósmej był rezultatem korzystniejszego dla finansów publicznych rozliczenia rocznego za 2016 r. Saldo rozliczenia rocznego tej grupy podatników było wyższe od salda za 2015 r. o 471 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 363 mln zł.

Efektywna stawka podatku wzrosła o 0,10 punktu procentowego i wyniosła 17,49% (w 2015 r. – 17,39%,), w tym dla przedsiębiorstw niefinansowych – 17,41% (w 2015 – 17,30%).

Zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych, według danych GUS, wyniósł 145,3 mld zł i był o 8,1% wyższy od uzyskanego w 2016 roku. Zysk netto wykazało 80,9% ogółu przedsiębiorstw (wobec 81,5% w 2016 roku).

Ministerstwo Finansów uwzględniło w prognozie dochodów z CIT efekt w kwocie 1.157,1 mln zł z tytułu zwiększenia kapitałów zakładowych spółek, w których Minister Energii wykonuje prawa z akcji lub udziałów. Według danych Ministerstwa Finansów, planowana kwota nie została zrealizowana .

Wpływy od banków i pozostałych instytucji finansowych zwiększyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 11,1%. Wzrost ten w 38% był rezultatem wyższego wyniku rozliczenia rocznego tej grupy podatników za 2016 r. Saldo rozliczenia rocznego CIT było dla całego sektora finansów publicznych korzystniejsze o 217 mln zł od salda za 2015 r., w tym dla budżetu państwa o 167 mln zł. Efektywna stawka podatku od banków i pozostałych instytucji finansowych nieznacznie obniżyła się i wyniosła 17,86% (2015 r. – 17,89%).

(dowód: akta kontroli str. 1548, 1549, 1552-1554, 1562-1565, 1926, 1929-1931, 1949, 1950, 1953-1956)

Korzystny wpływ na realizację dochodów z CIT miała obowiązująca od 15 lipca 2016 r. klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Skutki dla dochodów z CIT tej zmiany, Ministerstwo Finansów szacowało na kwotę ponad dwóch miliardów złotych. Według analiz Departamentu Systemu Podatkowego podstawowy skutek wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego generalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania ma głównie wynikać z jej prewencyjnego oddziaływania. Nie można jednoznacznie stwierdzić, ile z dodatkowych dochodów budżetowych wynika w sposób bezpośredni z wprowadzenia klauzuli.

Wpływy z CIT od dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych wzrosły o 4,1 mln zł w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosły 14,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1035-1044, 1055-1067)

Zrealizowane **dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych** w kwocie 52.668,8 mln zł były wyższe od prognozowanych o 1.668,8 mln zł, tj. o 3,3%. W porównaniu do 2016 r. dochody z PIT były wyższe o 4.436,4 mln zł, tj. o 9,2%.

Faktycznie zrealizowane dochody z PIT za 2016 r. były niższe o 367,6 mln zł, tj. o 0,8% od przyjętej przy planowaniu dochodów na 2017 r. ich prognozy.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w 2017 r. wyniosły 43.995,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 1.049,2 mln zł, tj. o 2,4%. W porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 3.697,8 mln zł, tj. o 9,2%. Prawie trzy czwarte stanowiły

dochody z podatku pobieranego przy zastosowaniu skali podatkowej, które wzrosły w porównaniu do 2016 r. o 8,5%. Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej wzrosły w stosunku do 2016 r. o 11,2%.

Na realizację wyższych dochodów wpływ miała dobra sytuacja na rynku pracy. Według szacunków Ministerstwa Finansów wzrost przeciętnego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent był wyższy od prognozowanego na poziomie 5,2% i wyniósł 7,2%. Na wzrost dochodów od podatników PIT prowadzących działalność gospodarczą korzystnie oddziaływała – kolejny rok z rzędu – dobra sytuacja gospodarcza.

Wyższe niż prognozowano były dochody z podatku zryczałtowanego. Dochody wyniosły 7.525,3 mln zł i były wyższe od planu o 621,3 mln zł, tj. o 9,0%. W porównaniu do 2016 r. były wyższe o 733,5 mln zł, tj. o 10,8%.

Dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych wyniosły 1.146,3 mln zł, tj. 99,7% prognozy. W porównaniu do 2016 r. dochody były wyższe o 3,5 mln zł, tj. o 0,3%.

Saldo rozliczeń PIT za 2016 r. było o 17 mln zł mniej korzystne dla budżetu państwa niż za 2015 r. (dla sektora finansów publicznych o 34 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1549, 1555-1558, 1899, 1927, 1928, 1934, 1935, 1950-1952, 1956-1960)

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 68.261,3 mln zł i były niższe od prognozowanych o 1,1%. Dochody były wyższe w porównaniu do roku poprzedniego o 2.512,0 mln zł, tj. o 3,8%. Zadecydował o tym głównie wzrost wpływów z akcyzy od paliw silnikowych o 2.033,0 mln zł.

Przy prognozowaniu dochodów prawidłowo określono wykonanie dochodów za 2016 r., które wyniosły 65.749,3 mln zł i były o 0,8% wyższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2017.

(dowód: akta kontroli str. 78, 79, 144-149)

Najwyższe dochody uzyskano z akcyzy od paliw silnikowych (46,0% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (27,5%) i alkoholu etylowego (11,5%).

Dochody z podatku akcyzowego od paliw silnikowych wyniosły 31.407,9 mln zł, tj. 100,0% prognozy. W porównaniu do 2016 r. wzrosły o 6,9%. Było to związane przede wszystkim ze wzrostem popytu na paliwa silnikowe, na co wpłynęła polepszająca się sytuacja w gospodarce, a także nieco wyższe niż w 2016 r., ale wciąż relatywnie niskie ceny paliw.¹² Wzrosła liczba nabywanych samochodów osobowych. Wzrost popytu na nowe samochody był generowany przede wszystkim przez klientów instytucjonalnych, w mniejszym stopniu przez gospodarstwa domowe. Według raportu Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG¹³ w 2017 r. w Polsce zarejestrowano 486,4 tys. nowych samochodów osobowych, tj. o 16,9% więcej niż w 2016 r. Klienci instytucjonalni zarejestrowali 338,9 tys. nowych samochodów osobowych, tj. o 20,3% więcej niż w 2016 r., a nabywcy indywidualni – 147,4 tys., tj. o 9,7% więcej niż w 2016 r. W rezultacie

¹² Według danych GUS (http://swaid.stat.gov.pl/Ceny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_CEN_9.aspx) średnia cena oleju napędowego w 2017 r. wyniosła 4,49 zł/l i była wyższa o 7,9% niż w 2016 r., ale o 21,6% niższa niż w 2012 r. Średnia cena benzyny 95-oktanowej w 2017 r. wyniosła 4,63 zł/l i była o 5,9% wyższa niż w 2016 r., ale o 19,2% niższa niż w 2012 r.

¹³ <http://www.pzpm.org.pl/Publikacje/Raporty/Raport-kwartalny-KPMG-w-Polsce-i-PZPM-Branza-motoryzacyjna-Edycja-Q1-2018>

w 2017 r. po raz kolejny odnotowano wyraźny wzrost dochodów z podatku akcyzowego od samochodów osobowych. Dochody te wyniosły 2.548,6 mln zł i były o 10,9% wyższe niż w 2016 r. W poprzednim roku wzrost ten wyniósł 21,3%.

(dowód: akta kontroli str. 78, 85, 98, 107, 108, 113-117, 131, 132, 136-137, 144, 147)

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 18.782,6 mln zł i były o 2,8% (o 537,3 mln zł) niższe od prognozowanych. W porównaniu do roku poprzedniego dochody były wyższe o 1,6%. Ceny papierosów nieznacznie wzrosły, średniorocznie o 1,3%. Efektem wzrostu cen były nieznacznie wyższe dochody z części procentowej podatku akcyzowego, obliczanej od maksymalnej ceny detalicznej sprzedaży papierosów. Według badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares, w 2017 r. utrzymała się korzystna tendencja w ograniczeniu udziału papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym. „Szara strefa” w obszarze papierosów szacowana jest na podstawie badań rynkowych dokonywanych najczęściej tzw. metodą śmieciową, tj. metodą zbierania i analizy pustych opakowań po papierosach. Badanie takie pozwala na określenie procentowego udziału w krajowym rynku tytoniowym wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł. W IV kwartale 2015 r. udział ten wyniósł 18,2%, w IV kwartale 2016 r. – 14,3%, a w IV kwartale 2017 r. – 12,7%.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 78, 96, 107, 112, 144, 148)

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 7.823,9 mln zł i były niższe od prognozowanych o 2,2%. Z deklaracji podatkowych i zgłoszeń celnych za rok 2017 wynika, że wielkość sprzedaży, nabycia wewnątrzwspólnotowego oraz importu wzrosła o 1,5%. Dochody były wyższe od zrealizowanych w 2016 r. o 2,5%.

(dowód: akta kontroli str. 78, 90, 107, 113, 144, 148)

Spadek dochodów w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w dwóch grupach towarowych, tj. piwo i energia elektryczna. Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły 3.453,2 mln zł i były niższe od prognozy o 7,1% i o 4,3% od wykonania w roku 2016. Zdaniem Ministerstwa Finansów mogła się do tego przyczynić niesprzyjająca pogoda w miesiącach letnich, mająca wpływ na niższą konsumpcję piwa, a także zmiana preferencji, która spowodowała zmiany w strukturze spożywanych napojów alkoholowych. Dochody z podatku akcyzowego od wina w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 7,1%.

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 2.162,8 mln zł i były o 8,3% niższe niż w 2016 r. oraz o 1,8% niższe od prognozy. Na spadek dochodów wpłynęło korzystanie przez podmioty z ulg podatkowych w większej skali niż w latach poprzednich. W 2017 r. dochody, których poboru zaniechano wyniosły 864,7 mln zł, co było kwotą o ponad 146,2 mln zł wyższą niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 78, 94, 100, 107, 110-112, 131, 134-135)

Dochody z podatku od gier w 2017 r. wyniosły 1.640,2 mln zł i były o 4,0% niższe od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej. Jednocześnie były one o 16,6% wyższe od dochodów uzyskanych w 2016 r.

Trafna okazała się prognoza przewidywanego wykonania dochodów za 2016 r. przyjęta przy planowaniu dochodów na 2017 r. Dochody z podatku od gier wyniosły w 2016 r. 1.406,9 mln zł i były wyższe od zakładanych o 23,9 mln zł, tj. o 1,7%.

¹⁴ „Poland Market Survey Report. Empty Discarded Pack Collection October/November 2017”, Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares, www.kspt.org.pl

Największy wpływ na wzrost podatku uzyskanego w 2017 r. miał wzrost kwot z tytułu urządzania zakładów wzajemnych. Podatnicy zadeklarowali podatek za 2017 r. wyższy niż w roku poprzednim o 210,8 mln zł, tj. o 107,2%, podczas gdy w 2016 r. był on wyższy niż w 2015 r. o 43,6 mln zł (o 28,5%). Wzrost w segmencie zakładów wzajemnych to przede wszystkim rezultat zmian systemowych wprowadzonych ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw¹⁵. Nowe rozwiązania skutkowały przenoszeniem się graczy z szarej strefy do podmiotów legalnie organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet.

Skutki zmian systemowych wprowadzonych ustawą z 15 grudnia 2016 r. były niższe niż założono przy ustalaniu prognozy dochodów z podatku od gier (założono 326 mln zł). Nowelizacją ustawy o grach hazardowych wprowadzona została między innymi możliwość, objętej monopolem państwa, organizacji gier na automatach do gier poza kasynami gry. W 2017 r. nie uzyskano dochodów podatkowych z tego tytułu, bo działalność w tym zakresie nie została uruchomiona.

(dowód: akta kontroli str. 156, 189-228, 233-234, 237, 238, 246-251, 261, 262, 266, 267)

Dochody z **podatku od wydobycia niektórych kopalin** wyniosły 1.786,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 786,2 mln zł, tj. o 78,6%. Dochody były o 508,7 mln zł, tj. o 39,8% wyższe niż w 2016 r. Głównym źródłem dochodów były wpływy z podatku od wydobycia miedzi. Stanowiły one 79,5% dochodów z tego podatku. Średnie ceny miedzi były o 23,7% wyższe niż w 2016 r., w którym ceny były najniższe odkąd w 2012 r. wprowadzono podatek od wydobycia niektórych kopalin. W porównaniu do prognozy były one wyższe o 24,9%. Wydobycie tego surowca było o 0,2% niższe od planowanego. Wpływy z podatku od wydobycia miedzi wyniosły 1.419,6 mln zł i były o 508,3 mln zł (o 55,8%) wyższe niż w 2016 r.

Wpływy z podatku od wydobycia srebra wyniosły 366,6 mln zł i były o 0,5 mln zł wyższe niż w 2016 r. Średnie ceny srebra były wyższe od prognozowanych o 4,7%, ale niższe niż w 2016 r. o 1,3%. Wydobycie tego surowca było wyższe od prognozowanego o 6,5%, a w porównaniu do 2016 r. wyższe o 2,6%.

Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym¹⁶ podatnicy wydobywający gaz ziemny i ropę naftową, składają m.in. deklaracje podatkowe, a należny podatek będą odprowadzać od przychodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2020 r. Czterech podatników wykazało podatek należny za 2017 r. w kwocie 164,0 mln zł, a trzech podatników w kwocie 0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1019)

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły w 2017 r. 4.341,2 mln zł i były o 10,3% wyższe od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Prognozę dochodów oparto na wysokości dochodów zrealizowanych w czerwcu 2016 r., który okazał się miesiącem o najniższych dochodach (336,4 mln zł). W 2017 r. średniomiesięczna realizacja wpływów z tego podatku wyniosła 361,8 mln zł.

Dochody były wyższe o 23,8% od zrealizowanych w 2016 r. (3.506,8 mln zł). Podatek od aktywów – głównie banków i zakładów ubezpieczeń – został wprowadzony z dniem 1 lutego 2016 r.¹⁷, a pierwsze dochody wpłynęły do budżetu

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 88.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 246.

¹⁷ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1410).

w marcu 2016 r. Dochody zrealizowane od marca do grudnia 2017 r. były o 3,1% wyższe od uzyskanych w porównywalnym okresie 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 157, 166, 194, 233-236)

Podobnie jak w 2016 r., nie zrealizowano dochodów z opodatkowania sklepów wielkopowierzchniowych.

Ustawa z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej¹⁸, w jej pierwotnym brzmieniu, przewidywała wprowadzenie tego podatku od dnia 1 września 2016 r. Na mocy decyzji z 19 września 2016 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie przedmiotowego podatku, nakazując jednocześnie zawieszenie jego stosowania do czasu zakończenia postępowania. Na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 18 października 2016 r.¹⁹ zaniechano poboru tego podatku do końca 2016 r. Stosowanie podatku zostało wstrzymane do końca 2017 r., na mocy ustawy z 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej²⁰, a następnie do końca 2018 r., na mocy kolejnej ustawy zmieniającej z dnia 12 października 2017 r.²¹ W decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska uznała, że polski podatek od sprzedaży detalicznej narusza unijne zasady pomocy państwa, ponieważ – dzięki progresywnym stawkom podatkowym opartym na wielkości przychodów – przedsiębiorstwa o niskich obrotach mają przewagę nad konkurentami. Na decyzję Komisji Europejskiej w dniu 13 września 2017 r. Polska złożyła skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sprawa dotychczas nie została rozstrzygnięta.

W ustawie budżetowej na 2017 r., w pozycji **Pozostałe dochody podatkowe**, uwzględniono wpływy w kwocie 1.200 mln „z tytułu planowanego wprowadzenia nowego rozwiązania mającego na celu zwiększenie obciążeń podatkowych handlu wielkopowierzchniowego”. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Tomasz Robaczyński, poinformował, że prognozowane dochody nie oznaczały dochodów z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej wprowadzonego ustawą z 6 lipca 2016 r.²², ale Ministerstwo Finansów w latach 2016-2017 nie prowadziło żadnych prac mających na celu wprowadzenie nowego (innego niż podatek od sprzedaży detalicznej) rozwiązania dotyczącego zwiększenia obciążeń podatkowych handlu wielkopowierzchniowego.

(dowód: akta kontroli str. 155, 157, 186, 187, 190, 229-232, 276-356)

Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński wyjaśnił, że kierownictwo Ministerstwa Finansów nie podjęło decyzji o rozpoczęciu procesu legislacyjnego dotyczącego nowego rozwiązania z uwagi na trwający dialog Polski i Komisji Europejskiej oraz oczekiwanie na wydanie pozytywnej dla Polski decyzji w sprawie podatku do sprzedaży detalicznej. Rząd był zdeterminowany bronić pierwotnej wersji podatku od sprzedaży detalicznej i brał pod uwagę tylko niewielkie modyfikacje tego podatku w wyniku rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 293-295)

Nie zrealizowano zaplanowanych w *Pozostałych dochodach podatkowych* wpływów z podatku od produkcji okrętowej w kwocie 9,2 mln zł. **Podatek od produkcji okrętowej** wprowadzony został ustawą z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji

¹⁸ Dz.U. poz. 1155.

¹⁹ Dz.U. poz. 1723.

²⁰ Dz.U. poz. 2099.

²¹ Dz.U. poz. 2178.

²² Dz.U. poz. 1155.

przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych²³. W dniu 8 grudnia 2016 r. została dokonana notyfikacja programu pomocowego *Zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji w przemyśle okrętowym*, opartego na ustawie o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych. Postępowanie Komisji Europejskiej w tej sprawie nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 1568, 1572, 1598-1815)

1.2. Realizacja dochodów niepodatkowych

W 2017 r. dochody niepodatkowe w części 77 wyniosły 14.540,1 mln zł i były o 10.929,6 mln zł, tj. czterokrotnie wyższe od prognozy. Wynikało to przede wszystkim z wyższej o 8.113,4 mln zł niż planowano wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz wykonania nieplanowanych w części 77 dochodów z cła w kwocie 3.007,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 847-855)

Narodowy Bank Polski przekazał na dochody budżetu państwa wpłatę z zysku za 2016 r. w kwocie 8.740,9 mln zł. W ustawie budżetowej zaplanowano, że dochody z tego tytułu wyniosą 627,6 mln zł. Wpłata z zysku NBP została zaplanowana na podstawie założonego w *Planie finansowym Narodowego Banku Polskiego na rok 2016* dodatniego wyniku finansowego w kwocie 660,6 mln zł. Zysk Banku za ten okres okazał się znacznie wyższy i wyniósł 9.201,0 mln zł. Różnica pomiędzy zrealizowanym a planowanym wynikiem finansowym była przede wszystkim konsekwencją przyjętego przez Narodowy Bank Polski na etapie planowania założenia o stałości struktury rezerw walutowych NBP oraz kursów walutowych. Przyjęcie takiego założenia wynikało głównie z dużej niepewności w kształtowaniu się kursów walutowych i średniego kosztu zasobu walut obcych.

Na przestrzeni ostatnich lat wpłata z zysku NBP jako źródło dochodów budżetu państwa charakteryzowała się dużą zmiennością. W 2016 r. wpłata wyniosła 7.862,0 mln zł, natomiast w latach 2014-2015, w związku z zerowymi wynikami finansowymi wykazanymi przez Bank za lata 2013-2014, wpłaty nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 357-359, 847-855, 1407-1417)

W części 77 zaplanowane zostały **dochody z dywidend** od udziałów Skarbu Państwa w spółkach w wysokości 1.000,0 mln zł. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017²⁴, w roku 2017 dochody budżetu państwa z tytułu dywidend od spółek, w których prawa z akcji i udziałów Skarbu Państwa na dzień 30 września 2016 r. wykonywał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, zostały zaplanowane w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, a realizowane w częściach budżetu państwa, których dysponentom przekazano wykonywanie praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa lub powierzono nadzór nad podmiotami wykonującymi te prawa. Dochody te zostały zrealizowane w siedmiu częściach budżetowych w kwocie 554,7 mln zł, tj. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 413,3 mln zł; 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – 8,5 mln zł, 33 – Rozwój wsi – 6,6 mln zł, 39 – Transport – 0,5 mln zł, 42 – Sprawy wewnętrzne – 60,0 mln zł, 47 – Energia – 64,7 mln zł, 48 – Gospodarka złożami kopalin – 1,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 382, 874, 875, 890, 891, 1068-1070)

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 387.

²⁴ Dz.U. poz. 1984, ze zm.

Wyższe od prognozowanych były dochody z tytułu **wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa**. Dochody zaplanowane w kwocie 200,0 mln zł wniosły 410,0 mln zł, tj. 205,0% planu.

Na wykonanie dochodów z wpłat z zysku w 2017 r. w 95% złożyły się wpłaty dziesięciu podmiotów. Ponad połowa (52,8%) wpłat pochodziła od trzech spółek, zajmujących się przesyłaniem energii elektrycznej, gazu i ropy naftowej. W 2017 r. największe wpłaty z zysku pochodziły od spółek: Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA – 89,9 mln zł, Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA – 69,9 mln zł, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” SA – 56,8 mln zł. Poziom wpłat z zysków tych podmiotów na przestrzeni ostatnich lat był zróżnicowany. Przykładowo, wpłaty z zysku spółki Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA wahały się w latach 2012-2017 od 61,7 mln zł (2014 r.) do 128,3 mln zł (2013 r.). Wpłaty spółki Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA wahały się od 41,6 mln zł (2016 r.) do 111,7 mln zł (2015 r.).

Dochody z wpłat z zysku w porównaniu do uzyskanych w 2016 r. były wyższe o 60,7 mln zł, tj. o 17,4%, ale niższe od dochodów uzyskanych w 2015 r. o 134,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli: 366-384, 847-855)

W 2017 r. zrealizowano niezaplanowane w części 77 **dochody z cła** w kwocie 3.007,7 mln zł. Dochody były ujmowane w tej części od marca 2017 r.

Dochody z cła zostały zaplanowane (w kwocie 3.720,0 mln zł), podobnie jak w latach poprzednich w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i były w tej części ujmowane do lutego 2017 r. Zmiana nastąpiła w związku z powstaniem z dniem 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej. Dochody ewidencjonowane w izbach celnych po konsolidacji służb podległych Ministrowi Finansów są ewidencjonowane w urzędach skarbowych. W styczniu i lutym dochody ujęte w części 19 wyniosły 548,0 mln zł.

Zrealizowane w obu częściach budżetowych dochody z cła (3.555,7 mln zł) stanowiły 95,6% prognozy. Niższa od zakładanej była efektywna stawka celna o 0,05 punktu procentowego. Dochody z cła w 2017 r. były o 377,9 mln zł, tj. o 11,9%, wyższe niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1028)

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe zrealizowano w kwocie 2.381,5 mln zł (133,6% prognozy), z czego ponad połowę (52,6%) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków. Kwota odsetek zapłaconych przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, pomniejszająca uzyskane dochody, była wyższa niż w 2016 r. o 7,4 mln zł i wyniosła 175,9 mln zł. Dochody z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 624,4 mln zł, a wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień – 490,0 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wzrosły w stosunku do dochodów zrealizowanych w części 77 w 2016 r. o 590,2 mln zł (o 33,0%). Największy wzrost odnotowano z tytułu dochodów z odsetek od nieterminowych wpłat podatków (o 338,7 mln zł) oraz dochodów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (o 182,9 mln zł). Wzrost dochodów w części 77 wynikał między innymi z przeniesienia ich ewidencji

po utworzeniu KAS między częściami.²⁵ Przeniesienie z części 19 do części 77 w trakcie 2017 r.²⁶ dotyczyło między innymi niektórych grzywien i kar pieniężnych²⁷, kosztów sądowych i egzekucyjnych, opłat za banderole. Prognoza tych dochodów była ujęta w planie części 19. W konsekwencji wprowadzonych zmian *dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* w części 77 były znacząco wyższe od dochodów zrealizowanych w 2016 r. oraz od prognozy na rok 2017.

(dowód: akta kontroli: 528-529, 734, 735, 742-747, 876-877, 890, 891)

W dochodach zostały ujęte środki finansowe niewykorzystane w terminie na wydatki niewygasające, które zostały przekazane w dniu 21 kwietnia 2017 r. na rachunek dochodów budżetu państwa w kwocie 42,2 mln zł. Środki te nie zostały wykorzystane przede wszystkim przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa (39,7 mln zł) oraz części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (2,5 mln zł).

(dowód: akta kontroli: 938-939)

1.3. Realizacja dochodów ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 1.485,6 mln zł, tj. 82,7% prognozy. W porównaniu do 2016 r., dochody z tego źródła były wyższe o 71,7 mln zł, tj. o 5,1%.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało niepełne wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1.287,9 mln zł. Przekazane środki były niższe od prognozowanych o 203,3 mln zł (o 13,6%). W ramach perspektywy finansowej UE 2007-2013 dochody wyniosły 37,9 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były wyższe o 30,9 mln zł.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 33,4 mln zł, tj. 99,8% prognozy. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (12,3 mln zł), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (11,9 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 (9,3 mln zł).

Nie zrealizowano planowanych wpływów z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej. Dochody te wyniosły 17,9 mln zł i stanowiły 13,3% prognozy. Poniżej planu wykonane zostały między innymi dochody związane z finansowaniem działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 904-932, 1071-1273)

²⁵ Naczelnik Urzędu Skarbowego w Nowym Targu został wyznaczony do dokonywania czynności związanych z poborem określonych należności wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz.U. poz. 448). Dochody realizowane przez ten Urząd zostały przeniesione z części 19 do części 77, a do dnia 28 lutego 2017 r. gromadzone były przez wyznaczoną izbę celną.

²⁶ W przypadku części dochodów zmiana sposobu ewidencjonowania obowiązywała od marca 2017 r., w pozostałych przypadkach – od czerwca 2017 r.

²⁷ Dotychczas wykazywanych w rozdziałach 75010 Urzędy kontroli skarbowej i 75013 Izby celne i urzędy celne.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Prognoza dochodów budżetu państwa w części 77 przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2017 była poprawna i oparta na rzetelnej analizie danych o wykonaniu dochodów za 2016 r. Zrealizowane w tej części dochody były wyższe od prognozowanych o 24.721,0 mln zł, tj. o 8,1%.

Powyżej prognozy zostały zrealizowane dochody podatkowe i dochody niepodatkowe. Wpływy ze środków z Unii Europejskiej wykonano poniżej prognozy. Niepełne wykonanie dochodów było rezultatem wolniejszego niż przewidywano tempa realizacji projektów w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020.

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo Finansów zaplanowało w ustawie budżetowej – w pozycji **Pozostałe dochody podatkowe** – wpływy w kwocie 1.200 mln z tytułu planowanego wprowadzenia nowego rozwiązania mającego na celu zwiększenie obciążeń podatkowych handlu wielkopowierzchniowego, w sytuacji gdy nie prowadziło żadnych prac mających na celu wprowadzenie nowego rozwiązania w tym zakresie.

2. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych

Opis stanu
faktycznego

Korzystniej niż w latach 2015-2016 kształtowała się relacja przyrostu należności do zrealizowanych dochodów podatkowych. W 2017 r. wyniosła ona 5,5%, gdy w 2016 r. – 7,6%, a w 2015 r. – 7,5%. Poprawę wskaźnika osiągnięto przy spadku w 2017 r. (w porównaniu do roku poprzedniego) należności z kwot podatku wymierzonego na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. Mogło na to wpłynąć ograniczenie postępowań podatkowych wobec podmiotów, od których nie było żadnych możliwości wyegzekwowania kwot podatku.

(dowód: akta kontroli str. 527)

Stan należności podatkowych na koniec 2017 r. wyniósł 102.424,7 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. był wyższy o 17.257,4 mln zł, tj. o 20,3%. W największym stopniu wzrosły należności w podatku od towarów i usług (o 24,2%), w podatku od gier (o 18,3%) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (o 13,8%).

(dowód: akta kontroli str. 635, 865)

Wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla VAT, akcyzy, CIT i PIT, uległ pogorszeniu i wyniósł 4,6%, wobec 7,7% w 2016 r. i 7,2% w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 748, 749)

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 90,2% stanowiły zaległości, które wyniosły 92.359,5 mln zł. W stosunku do 2016 r. wzrosły o 15.583,1 mln zł. Tempo wzrostu zaległości było niższe niż w latach poprzednich, jednak nadal było znaczne. W trakcie 2017 r. zaległości wzrosły o 20,3%, w 2016 r. o 30,2%, w 2015 r. o 43,5%, a w 2014 r. o 24,1%. W każdym z tych lat tempo wzrostu zaległości było wyższe od tempa wzrostu dochodów podatkowych. Na koniec 2014 r. zaległości stanowiły 16,1% zrealizowanych w tym roku dochodów. W kolejnych latach relacja ta wzrastała i na koniec 2017 r. wyniosła 29,3%.

(dowód: akta kontroli str. 635, 729, 730, 865, 867)

W strukturze zaległości podatkowych ponownie wzrósł udział zaległego podatku od towarów i usług. W 2017 r. wyniósł 80,2% i w ciągu ostatnich trzech lat zwiększył się o 12,6 punktu procentowego.²⁸

Zaległości w VAT na koniec 2017 r. wyniosły 74.027,6 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2016 r. były wyższe o 14.348,4 mln zł. Przyrost zaległości, choć znaczny, był niższy niż w roku poprzednim, gdy zaległości wzrosły o 17.123,4 mln zł.

Wzrost zaległości w 2016 r. był rezultatem przede wszystkim wykrycia przez organy kontroli skarbowej znacznej liczby fikcyjnych faktur na duże kwoty, tj. 421,3 tys. faktur na łączną kwotę 103.850,0 mln zł. W 2017 r. liczba i kwota fikcyjnych faktur wykrytych przez urzędy celno-skarbowe, a w okresie styczeń-luty przez urzędy kontroli skarbowej, uległa znacznemu obniżeniu (odpowiednio o 39,3% i 45,3%). Wymienione urzędy wykryły 255,8 tys. faktur na kwotę 56.857,1 mln zł. Natomiast urzędy skarbowe wykryły 313,4 tys. fikcyjnych faktur, tj. o 94,9% więcej niż w 2016 r., na kwotę 18.999,9 mln zł (o 21,2% niższą niż w roku poprzednim).

Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, a od marca naczelnicy urzędów celno-skarbowych w 2017 r. wydali 1,9 tys. decyzji wymiarowych na kwotę 6.798,4 mln zł. Liczba decyzji w stosunku do roku 2016 zmniejszyła się o 44,3%, a wynikająca z nich kwota – o 46,0%. Naczelnicy urzędów skarbowych w 2017 r. wydali 3,0 tys. takich decyzji na kwotę 2.854,7 mln zł. Liczba decyzji w stosunku do 2016 r. wzrosła o 4,7%, a wynikająca z nich kwota – o 93,4%.

(dowód: akta kontroli str. 635, 729, 730, 769-778, 815, 816, 865, 867)

Szef Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśnił (pismo z dnia 10 kwietnia 2018 r. znak DPP3.0811.26.2018), że wykrywanie nieprawidłowości podatkowych związanych z wykorzystywaniem fikcyjnych faktur jest nadal istotnym zadaniem KAS. Z uwagi na przestępczy charakter wykrywania i posługiwania się fałszywymi dokumentami (nieodzwierciedlającymi rzeczywistego przebiegu transakcji gospodarczych), działania w tym obszarze są realizowane w trybie postępowań karnych, co wpływa na usprawnienie procesu karania sprawców i dochodzenia uszczuplonych należności. Rozwiązanie takie ogranicza również nieracjonalną potrzebę prowadzenia postępowań podatkowych wobec nieistniejących podmiotów. Przyczyną spadku ilości fikcyjnych faktur w kontrolach celno-skarbowych może być zmniejszenie zainteresowania wykorzystaniem fikcyjnych faktur do oszustw podatkowych w związku z wprowadzeniem JPK (jednolitego pliku kontrolnego) i szersze prowadzenie czynności sprawdzających. Szef KAS wyjaśnił także, że w związku z większymi możliwościami pozyskiwania dowodów poza kontrolą, stosowaniem instrumentów postępowania karnego do prowadzenia czynności wobec słupów (czyli osób faktycznie nieprowadzących działalności gospodarczej i na ogół nieposiadających żadnego majątku, z którego mogłaby być prowadzona egzekucja), w 2017 r. ograniczono ilość kontroli prowadzonych wobec słupów oraz ilość decyzji wydanych w oparciu o art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. Ustalenia na podstawie art. 108 ustawy dokonane w latach poprzednich w toku postępowań prowadzonych wobec takich osób nie przyczyniały się do wzrostu wpływów do budżetu państwa. Dlatego w 2017 r. podejmowane były działania dające większą możliwość zabezpieczenia i wyegzekwowania należności podatkowych, takie jak: wykrywanie beneficjentów oszustw karuzelowych i prowadzenie wobec nich kontroli, prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach funkcjonowania karuzel podatkowych, ustalanie majątku słupów przed wszczęciem kontroli. Szef KAS poinformował, że aktualnie decyzje na podstawie

²⁸ W 2014 r. stanowił 67,6%, w 2015 r. – 72,1%, w 2016 r. – 77,7%, w 2017 r. – 80,2 %.

art. 108 ustawy wydawane są w przypadku rzeczywistych podmiotów, które wystawiały fikcyjne faktury, gdy istnieje możliwość wyegzekwowania podatku wynikającego z tych faktur.

(dowód: akta kontroli str. 825-832)

Analiza danych o wpłatach i należnościach podatkowych wymierzonych w decyzjach wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wskazuje, że należności te pozostawały w przeważającej części nieściągalne lub trudno ściągane. Stan należności pozostałych do zapłaty wynikających z decyzji wydanych przez naczelników urzędów skarbowych i celno-skarbowych na podstawie art. 108 ustawy wzrósł z 34.752,9 mln zł na koniec 2016 r. do 43.403,5 mln zł, tj. o 24,9%. Przyrost należności był niższy niż w roku poprzednim, kiedy wyniósł 58,8%, z uwagi na niższą kwotę podatku wymierzonego w decyzjach wydanych na podstawie art. 108 w 2017 r. Kwota wpłat na poczet należności wynikających takich decyzji²⁹ wzrosła z 135,1 mln zł w 2016 r. do 229,8 mln zł w 2017 r. Dokonane w 2017 r. wpłaty stanowiły 0,6% średniego stanu należności³⁰. W latach 2016 i 2015 relacja ta wyniosła odpowiednio 0,5% i 1,0%.

(dowód: akta kontroli str. 998-999)

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych. W trakcie 2017 r. liczba takich dłużników zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych wzrosła o 1.420 podmiotów (z 10.307 na koniec 2016 r. do 11.727 na koniec 2017 r.), a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników o 14.110,9 mln zł (o 24,4%), tj. z 57.713,5 mln zł do 71.824,4 mln zł.³¹ Na koniec 2017 r. stanowiły one 77,8% zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 654, 655, 688, 689)

W urzędach skarbowych zaległości podatkowe, których termin płatności upłynął w 2011 r. lub w latach wcześniejszych, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wynosiły 20.166,2 mln zł.³²

(dowód: akta kontroli str. 625)

Na koniec 2017 r. zaległości podatkowe bieżące wyniosły 19.538,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. obniżyły się o 3.815,6 mln zł (o 16,3%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług były niższe o 3.367,3 mln zł (o 16,9%).

(dowód: akta kontroli str. 645, 672)

Należności podatkowe rozłożone na raty, z odroczonym terminem płatności, których wykonanie zostało wstrzymane, objęte postępowaniem ugodowym, upadłościowym i egzekucją sądową wyniosły 7.839,8 mln zł i stanowiły 7,7% należności podatkowych ogółem (w 2016 r. 7.491,5 mln zł, tj. 8,8%).

Kwota wynikająca z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności dotyczących podatków wyniosła na koniec 2017 r. 3.161,4 mln zł, co stanowiło 3,1% należności podatkowych pozostałych do zapłaty (na koniec 2016 r. 3.919,4 mln zł, tj. 4,6%).

(dowód: akta kontroli str. 651, 683)

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały o 602,7 mln zł więcej niż w 2016 r. Kwota wyegzekwowanych

²⁹ W tym wpłat na poczet decyzji wydanych w poprzednich latach.

³⁰ Średni stan należności obliczono jako średnią arytmetyczną stanu na początek roku i stanu na koniec roku.

³¹ Analiza obejmuje dane dotyczące podatków, które przed powstaniem KAS były pobierane przez urzędy skarbowe.

³² Dane obejmują podatki, które przed powstaniem KAS były pobierane przez urzędy skarbowe.

zaległości wzrosła z 3.129,2 mln zł do 3.731,9 mln zł. Wskaźnik mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi wzrósł z 31,9% w 2016 r. do 39,4% w 2017 r. Na koniec 2017 r. kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi wyniosła 9.475,4 mln zł i była niższa niż na koniec 2016 r. o 3,5%.

(dowód: akta kontroli str. 640)

Podobnie jak w 2016 r., trudno ściągalne były zaległości największych dłużników.³³ Naczelnicy urzędów skarbowych w trybie postępowania egzekucyjnego od największych dłużników wyegzekwowali 420,4 mln zł, co stanowiło 0,5% nieuregulowanych przez te podmioty należności według stanu na koniec 2017 r. Kwoty wyegzekwowane w tym trybie od pozostałych dłużników stanowiły 25,3% stanu ich zaległości na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 654-655, 754)

Z powodu bezskutecznej egzekucji naczelnicy urzędów skarbowych w 2017 r. umorzyli postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 16.283,8 mln zł³⁴. W 2016 r. z tego powodu organy egzekucyjne, tj. naczelnicy urzędów skarbowych i dyrektorzy izb celnych, umorzyli postępowania egzekucyjne w stosunku zaległości na kwotę 20.781,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 731-732)

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym (łącznie z saldem początkowym), wystawionych na podatki stanowiące dochód budżetu państwa w 2017 r. wyniósł 55,0% i był nieco niższy (o 0,6 punktu procentowego) niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 638)

W 2017 r. odpisano z powodu przedawnienia należności z tytułu podatków na kwotę 2.955,5 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego kwota odpisanych przedawnionych należności podatkowych wzrosła o 280,5 mln zł, tj. o 10,5%.

(dowód: akta kontroli str. 662)

Urzędy celno-skarbowe³⁵ w 2017 r. przeprowadziły 4.271 kontroli rozliczeń podatkowych, tj. o 1.504 mniej niż w 2016 r., w tym 3.729 postępowań kontrolnych prowadzonych w trybie ustawy o kontroli skarbowej (kończonych wydaniem decyzji lub wyniku kontroli) i 542 kontrole celno-skarbowe (kończone wydaniem wyniku kontroli; w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, kontrole przekształcają się w postępowania podatkowe, kończące się wydaniem decyzji). Zmniejszył się udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, z 89,6% w 2016 r. do 84,2% w 2017 r. Liczba kontroli, w wyniku których wydano decyzje bądź złożono korekty deklaracji spadła z 4.768 do 3.369, tj. o 29,3%, a kwota nieprawidłowości wynikających z tych korekt i decyzji – z 22.197,9 mln zł do 14.222,4 mln zł, tj. o 35,9%.

(dowód: akta kontroli str. 769-776)

³³ Tj. dłużników posiadających zaległości podatkowe powyżej jednego miliona złotych.

³⁴ Kwota nie obejmuje umorzeń postępowań egzekucyjnych dokonanych przez izby celne w okresie styczeń-luty 2017 r.

³⁵ Przedstawiona analiza porównawcza obejmuje działalność (w zakresie kontroli rozliczeń podatkowych) urzędów kontroli skarbowej, funkcjonujących do końca lutego 2017 r. oraz – po wejściu w życie przepisów o Krajowej Administracji Skarbowej, tj. od 1 marca 2017 r. – działalność urzędów celno-skarbowych.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśnił, że notowane od 2015 r. systemowe ograniczanie liczby kontroli związane jest między innymi z koncentracją działań na zwalczaniu oszustw podatkowych stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa oraz z wprowadzeniem rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych znacznie ograniczających możliwość funkcjonowania przestępców podatkowych, takich jak nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług, pakiet paliwowy, monitorowanie transportu towarów, Jednolity Plik Kontrolny, stosowanie narzędzi informatycznych w automatycznej weryfikacji danych podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 825-833)

Kwota wpłat i zatrzymanych wypłat nienależnych zwrotów VAT uzyskana w wyniku kontroli skarbowych i celno-skarbowych wyniosła 2.204,4 mln zł i była niższa niż w 2016 r. o 144,5 mln zł, tj. o 6,2%. Relacja wpłat i zatrzymanych zwrotów do ustaleń kontroli wyniosła 15,5% (w 2016 r. 10,6%). Zatrzymane wypłaty nienależnych zwrotów VAT na kwotę 461,3 mln zł były o ponad połowę niższe niż w 2016 r., ale prawie trzykrotnie wyższe niż w 2015 r.

W strukturze ustaleń podatkowych, podobnie jak w latach poprzednich, dominowały nieprawidłowości w podatku od towarów i usług, które stanowiły 88,6%.

Największe kwoty nieprawidłowości ujawniono w branży paliwowej (52,2%), elektronicznej (16,0%) i metali szlachetnych (10,7%).

(dowód: akta kontroli str. 769-771)

Urzędy skarbowe w 2017 r. przeprowadziły 27,1 tys. kontroli podatkowych, z których 86,4% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości. W latach 2015 i 2016 wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 84,4% i 84,5%. Liczba kontroli systematycznie obniżała się. W 2014 r. ich liczba wyniosła 79,3 tys., w 2015 r. – 49,7 tys., w 2016 r. – 38,3 tys. W stosunku do 2016 r. liczba kontroli obniżyła się o 29,2%. Nastąpił spadek liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (z 32,4 tys. do 23,4 tys., tj. o 27,6%) oraz kwoty stwierdzonych nieprawidłowości (z 8.242,0 mln zł do 5.896,9 mln zł, tj. o 28,5%).³⁶ Zwiększyła się natomiast liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających (o 6,6%) oraz kwota stwierdzonych w toku tych czynności nieprawidłowości (z 958,7 mln zł do 1.114,9 mln zł, tj. o 16,3%).

(dowód: akta kontroli str. 815-816, 781, 784)

Szef Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśnił, że ograniczenie liczby kontroli związane jest między innymi z zastępowaniem kontroli podatkowych realizowanych przez urzędy skarbowe w sprawach dotyczących błędów lub niewielkich nieprawidłowości czynnościami sprawdzającymi, które w mniejszym stopniu absorbują kontrolowanych i nie wymagają stosowania rozbudowanej procedury kontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 826-827, 831-832)

Do końca lutego 2017 r. kontrole podatkowe prowadzone były również przez **urzędy celne**, których zadania po reformie administracji skarbowej zostały przejęte częściowo przez urzędy celno-skarbowe, częściowo przez urzędy skarbowe. W okresie styczeń-luty urzędy celne przeprowadziły 66 kontroli rozliczeń podatkowych, z których 81,8% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 769)

³⁶ W 2015 r. kwota nieprawidłowości wyniosła 5.849,3 mln zł.

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty wymagalne) do sumy zaległości bieżących wymagalnych i wpływów bieżących (pomniejszonych o nadpłaty wymagalne) dla VAT, akcyzy, CIT i PIT, poprawił się w stosunku do 2015 i 2016 r. o 1,3 punktu procentowego. W 2017 r. wyniósł on 95,8%. Na poprawę wskaźnika wpłynął wzrost, w stosunku do 2016 r., wpływów bieżących z VAT, akcyzy, PIT i CIT (o 9,7%) oraz spadek zaległości bieżących w tych podatkach (o 16,4%).

(dowód: akta kontroli str. 748-749)

Na dobre wykonanie dochodów podatkowych w 2017 r. wpłynęły działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających skuteczność administracji skarbowej, w tym zmiany wprowadzone:

- ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁷, tzw. pakiet uszczelniający (zmiany w większości obowiązują od 1 stycznia 2017 r.),
- ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁸, tzw. pakiet paliwowy wprowadzony 1 sierpnia 2016 r.,
- ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów³⁹, tzw. pakiet przewozowy wprowadzony 18 kwietnia 2017 r.
- ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁰ wprowadzono regulacje prawne umożliwiające zwalczanie zjawiska wyłudzenia podatku VAT przy użyciu instrumentów prawnokarnych,
- ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw⁴¹, w szczególności blokowanie dostępu do stron internetowych oferujących gry hazardowe bez wymaganego zezwolenia (zmiany obowiązują od kwietnia 2017 r.),
- ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁴², wprowadzenie do systemu prawnego klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,

oraz wprowadzony obowiązek przekazywania, bez wezwania organu podatkowego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, informacji o prowadzonej ewidencji na potrzeby podatku VAT, w postaci jednolitego pliku kontrolnego za okresy miesięczne, w terminie do 25. dnia miesiąca (ewidencja zakupu i sprzedaży VAT – JPK_VAT)⁴³, wprowadzony także ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

Osiągnięty został wyznaczony w *Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017* poziom realizacji wpływów dla celu priorytetowego B.1. *Zapewnienie dochodów budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy podatkowe i celne*. Wskaźnik ten, liczony jako relacja

³⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 2024.

³⁸ Dz.U. poz. 1052.

³⁹ Dz.U. poz. 708.

⁴⁰ Dz.U. poz. 244.

⁴¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 88.

⁴² Dz.U. poz. 846, ze zm.

⁴³ Obowiązek raportowania danych z ewidencji zakupu i sprzedaży VAT, poczynając od danych za lipiec 2016 r. mają podatnicy VAT czynni posiadający status „dużego przedsiębiorcy”, prowadzący ewidencję przy użyciu programów komputerowych. Z obowiązku tego do końca 2016 r. zwolnieni byli mali i średni przedsiębiorcy prowadzący ewidencję przy użyciu programów komputerowych, a do końca 2017 r. mikroprzedsiębiorcy. Od 1 stycznia 2018 r. objęto obowiązkiem raportowania JPK_VAT wszystkich podatników VAT.

sumy zrealizowanych dochodów z podatków⁴⁴ i cel do kwoty dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej, wyniósł 105,0%, przy zakładanej wartości $\geq 100\%$. (w 2016 r. osiągnięto poziom 100,2%).

(dowód: akta kontroli str. 759, 763)

W 2017 r. nie zostały natomiast osiągnięte założone wartości następujących mierników realizacji celów priorytetowych, ujętych w *Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017*:

B.2. *Budowanie przyjaznej administracji skarbowej* – wartość miernika *Średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika* wyniosła 28,13 dni przy założonej wartości poniżej 25 dni (w 2016 r. wyniósł 29,74 dni przy planowanej wartości poniżej 30 dni),

oraz B.3. *Ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usunięcie barier biurokratycznych* – wartość miernika *Indeks ułatwień celnych* wyniosła 317 pkt, przy założonym poziomie ≥ 325 pkt (w 2016 r. wyniósł 347 pkt przy planowanej wartości ≥ 320 pkt).

(dowód: akta kontroli str. 389, 390, 415, 503-506, 513-526, 827, 833-846)

Nie zostały także osiągnięte następujące najważniejsze cele przyjęte w *Planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2017*, tj.:

A.3. *Uszczelnienie systemu VAT i wyeliminowanie karuzel VAT-owskich poprzez przygotowanie Centralnego Rejestru Faktur*

oraz A.5. *Utworzenie Rejestru Dłużników Należności Publicznoprawnych*.

Pierwszy z wymienionych celów nie został zrealizowany, ponieważ w trakcie roku priorytet uzyskiwały inne rozwiązania, w tym mechanizm podzielonej płatności. Prace nad Budową Centralnego Rejestru Faktur przesunięto na 2018 r. do momentu objęcia obowiązkiem raportowania JPK_VAT wszystkich podatników. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązek przysyłania co miesiąc JPK_VAT nałożony został na pozostałą grupę podmiotów, tj. mikroprzedsiębiorców, którzy JPK-VAT za miesiąc styczeń mieli obowiązek złożyć do dnia 26 lutego 2018 r. W planie działalności Ministerstwa Finansów na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r. w ramach realizacji celu *Uszczelnienie systemu VAT i wyeliminowanie karuzel VAT-owskich* przyjęto prace nad projektem ustawy zawierającej przepisy dotyczące mechanizmu podzielonej płatności. Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług⁴⁵ wprowadzająca mechanizm podzielonej płatności wejdzie w życie 1 lipca 2018 r.

Drugie z wymienionych zadań nie zostało zakończone w 2017 r. z powodu opóźnień w pracach nad systemem *Rejestr Należności Publicznoprawnych (RNP)*. Generalny Wykonawca Systemu e-Podatki rozpoczął prace nad systemem RNP w lutym 2017 r., ale od marca 2017 r. zostały one przez niego wstrzymane. Wznowienie prac nastąpiło w październiku 2017 r. W okresie od listopada 2017 r. wykonawca realizował prace przy ograniczeniu zasobów w związku z przesunięciem części pracowników do realizacji funkcjonalności płatności kartą w module Mandaty, co wprowadziło kolejne opóźnienie w dostawie RNP. W konsekwencji, pomimo wejścia w życie przepisów regulujących funkcjonowanie tego Rejestru w dniu

⁴⁴ Według danych wstępnych o wykonaniu dochodów budżetu państwa z PIT i CIT (bez dochodów jednostek samorządu terytorialnego), VAT, akcyzy, podatków od niektórych instytucji finansowych, od gier i od kopalni.

⁴⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 62).

1 stycznia 2018 r.⁴⁶, nie było możliwe na początku 2018 r. prowadzenie i korzystanie z rejestru. W listopadzie 2017 r. podjęto działania w celu przesunięcia o sześć miesięcy terminu wejścia w życie przepisów regulujących funkcjonowanie rejestru, ale proces legislacyjny nie zakończył się przed końcem roku. W dniu 23 listopada 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów skierował do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekt ustawy przesuwałcej termin obowiązywania wymienionych przepisów oraz zmieniających przepisy dotyczące podatków dochodowych⁴⁷, ale proces legislacyjny przedłużał się. Z tego powodu ostatecznie Ministerstwo Finansów poparło wniesiony w dniu 12 grudnia 2017 r. poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, przewidujący odroczenie o sześć miesięcy terminu wejścia w życie przepisów zmienianej ustawy z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych. Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 14 grudnia 2017 r., ale została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w związku z wątpliwościami co do dochowania standardów procesu legislacyjnego.

Uruchomienie systemu do obsługi Rejestru nastąpiło, według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Poboru Podatków, w dniu 23 marca 2018 r. Zgodnie z przepisami Rejestr ma być tworzony etapowo i będzie stanowił pełne źródło informacji w zakresie wszystkich danych o należnościach pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej właściwych dla naczelników urzędów skarbowych najwcześniej w 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 388, 413, 414, 418-500, 827-828, 839-841)

Minister Finansów sprawował nadzór i kontrolę nad przebiegiem wykonania planu dochodów budżetu państwa stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie danych wykazywanych przez podległe jednostki w sprawozdaniach oraz stanu środków na rachunkach bankowych przeprowadzane były okresowe oceny przebiegu wykonania wielkości dochodów. Na bieżąco analizowano sytuację gospodarczą oraz parametry, które w największym stopniu wpływały na zmianę wielkości dochodów w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. W trakcie roku budżetowego nie wystąpiły zagrożenia dla osiągnięcia ustalonej w ustawie budżetowej kwoty dochodów części 77. Bardzo dobrze przebiegała realizacja dochodów z podatku VAT.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Minister Finansów konsekwentnie wprowadzał rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego.

Poprawiła się ściągальność wpływów bieżących, mierzona wskaźnikiem realizacji podatków – z 94,5% w 2016 r. do 95,8% w 2017 r., oraz skuteczność egzekucji podatków mierzona relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi – z 31,9% do 39,4%. Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały 3.731,9 mln zł, tj. 19,3% więcej niż w 2016 r.

⁴⁶ Od dnia 1 stycznia 2018 r. obowiązują przepisy art. 18a- 18u ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.), wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia należności (Dz.U. poz. 933).

⁴⁷ Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności i ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

NIK zwraca uwagę, że:

- 1) pogorszyła się ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych, na co złożył się duży wzrost zaległości z lat ubiegłych oraz spadek wpływów na poczet tych zaległości; wskaźnik realizacji zaległości podatkowych z lat ubiegłych wyniósł 4,6%, wobec 7,7% w 2016 r. i 7,2% w 2015 r.,
- 2) mało skuteczne były postępowania egzekucyjne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, w szczególności, podobnie jak w latach 2015-2016, wyegzekwowano mniej niż 1% należności⁴⁸ z kwot podatku wymierzonego na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług,
- 3) z powodu bezskutecznej egzekucji naczelnicy urzędów skarbowych w 2017 r. umorzyli ogółem postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 16,3 mld zł,
- 4) opóźnienie w budowie *Rejestru Należności Publicznoprawnych*, odsunęło w czasie wdrożenie narzędzia, które miało zapewnić wzmocnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego poprzez stworzenie zainteresowanym podmiotom szerszych możliwości uzyskiwania informacji o zobowiązaniach potencjalnych kontrahentów,
- 5) kwoty nieprawidłowości ujawnionych w kontrolach skarbowych oraz celno-skarbowych wyniosły 14.222,4 mln zł i były o 35,9% niższe niż w 2016 r., a w kontrolach zrealizowanych przez urzędy skarbowe wyniosły 5.896,9 mln zł i były o 28,5% niższe niż w 2016 r.

Szef Krajowej Administracji Podatkowej wyjaśnił między innymi, że obniżyła się wielkość ustaleń wynikających z kontroli tzw. słupów. Spadek ustaleń w zakresie fikcyjnych faktur nie oznacza mniejszych wpływów dla budżetu państwa, ponieważ chodzi o ustalenia z kontroli, gdzie nie było żadnych możliwości wyegzekwowania kwot. Szef KAS stwierdził, że aktualnie decyzje na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wydawane są w przypadkach rzeczywistych podmiotów, które wystawiły fikcyjne faktury, a w których istnieje możliwość wyegzekwowania podatku wynikającego z tych faktur.

W kontekście wyjaśnień przedstawionych przez Szefa KAS, NIK zwraca uwagę, że przepisy Ordynacji podatkowej *de lege lata* nie mogą stanowić podstawy do odstąpienia od wydawania decyzji określających wysokość podatku w sytuacji wyprzedzającego uznania, że brak jest możliwości skutecznego wyegzekwowania tego zobowiązania. NIK wielokrotnie zwracała uwagę na problem narastającej liczby fikcyjnych faktur oraz kwot niewyegzekwowanych zobowiązań podatkowych⁴⁹, dostrzegając także fakt, że w znacznej mierze brak możliwości egzekucji wynika z uwarunkowań, na które organy podatkowe nie mają już wpływu na etapie prowadzonej egzekucji. Wzmacnia to znaczenie uwagi przedstawionej przez NIK w informacji o wynikach kontroli⁵⁰ wskazującej na konieczność skuteczniejszego przeciwdziałania rejestrowaniu podmiotów, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie podejmowania działań nierzetelnych oraz szybszego wyrejestrowywania podmiotów nierzetelnych. Te uwarunkowania faktyczne nie stanowią jednak wystarczającego formalnego

⁴⁸ Relację obliczono dla średniego stanu należności na początek i koniec danego roku.

⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, Nr ewid. 17/2014/P/13/042/KBF, Warszawa 2014.

Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, Nr ewid. 24/2016/P/15/011/KBF, Warszawa 2016.

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, Warszawa 2018.

uzasadnienia dla działań opisanych w wyjaśnieniach Szefa KAS. Tego typu działania wymagały uprzedniego doprowadzenia do ewentualnych zmian w prawie, co powinno być jednak poprzedzone pogłębioną analizą związanych z tym ryzyk.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdania łącznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2017 r. przez dysponenta części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). W sprawozdaniu prawidłowo ujęto łącznie dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych izb administracji skarbowych i Izby Celnej w Krakowie,
- z ewidencji udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- z ewidencji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- z tytułu środków niewykorzystanych w terminie na wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego i zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa

i uwzględniono stan środków na rachunkach budżetu państwa.

W dniu 9 kwietnia 2018 r. uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27 części 77 dochody, na kwotę 359,6 mln zł, z tytułu rozliczenia środków z Unii Europejskiej i innych środków niepodlegających zwrotowi za IV kwartał 2017 r. Wpłata tych środków na rachunek budżetu państwa została dokonana zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.⁵¹

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonego sprawozdania. Wyżej wymienione sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 847-864, 1029-1030)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdanie budżetowe Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzone przez kontrolowaną jednostkę.

VI. Uwagi

Dochody podatkowe w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 42,1 mld zł, tj. o 15,4%, na co w ponad 70% złożył się wzrost dochodów z podatku od towarów i usług. Wzrost ten wystąpił w okresie znacznego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego oraz dalszej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Korzystnie dla gromadzenia dochodów z podatku VAT – kolejny rok z rzędu – kształtowały się parametry bazy podatkowej. Tempo wzrostu wpływów z VAT było wyższe niż zwiększenia się bazy podatkowej. Wstępne szacunki Ministerstwa Finansów wskazują na znaczne obniżenie się poziomu luki podatkowej w VAT, tj. z 23,9% i 20% w latach 2015-2016 do około 14% w 2017 r., co świadczy o poprawie ściągальności tego podatku. Za wcześnie jednak aby stwierdzić,

⁵¹ Dz.U z 2016 r. poz. 69, ze zm.

czy faktycznie doszło do tak znacznego obniżenia poziomu luki podatkowej, a zwłaszcza czy osiągnięta poprawa ściągalności podatku VAT będzie trwała. Obniżenie się poziomu luki podatkowej było rezultatem wprowadzenia przez Ministra Finansów różnorodnych rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, ale zapewne także rosnącej – w okresie korzystnej sytuacji gospodarczej – skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych.

Zdaniem NIK nadal występują poważne zagrożenia dla gromadzenia dochodów z VAT. Wymagają one intensywnych działań służb podległych Szefowi Administracji Skarbowej, wspartych nowymi narzędziami analitycznymi mającymi na celu usprawnienie oraz przyspieszenie reakcji na rozpoznawane ryzyka.

O skali zagrożeń świadczą znaczne rozmiary ujawnianych przez służby skarbowe nieprawidłowości w wyniku kontroli rozliczeń podatkowych, które w 2017 r. wyniosły 20 mld zł (w 2016 r. – 30 mld zł) oraz niewielkie kwoty, które udaje się odzyskać z wymierzonych oszustom kwot podatków. Kwota ujawnionych nieprawidłowości jest tym bardziej znacząca, wobec przyjętej praktyki niewszczyniania postępowań podatkowych wobec podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, od których nie było możliwości wyegzekwowania kwot podatku.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach Ministra Finansów.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. część 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa potwierdzają aktualność wniosków, które Najwyższa Izba Kontroli skierowała po przeprowadzonej w II półroczu 2017 r. kontroli „Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT” (której wyniki oraz wnioski zawarto w informacji Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF).

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis