



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.06.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 25/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 19 maja 2021 r.

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz
budżetu państwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r., a od 6 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/90/2020 z 28 grudnia 2020 r. 2. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/89/2020 z 28 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja dochodów budżetowych, – działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych, – sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy wykonania planu dochodów podatkowych, – analizy wykonania planu dochodów niepodatkowych, – analizy wykonania planu dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych, – analizy skuteczności egzekwowania należności podatkowych i niepodatkowych, – analizy stanu należności pozostałych do zapłaty, – analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, – analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdania budżetowego z wykonania planu dochodów budżetowych,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania budżetowego z wykonania planu dochodów budżetowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Dochody części 77 zostały wykonane w kwocie 386,7 mld zł. Były o 5,6% wyższe, tj. o 20,4 mld zł od kwoty przyjętej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na 2020 r.³ oraz o 4,8% niższe, tj. o 19,7 mld zł od kwoty przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej na 2020 r.⁴

Prognoza dochodów budżetowych sporządzona do projektu zmiany ustawy budżetowej była ostrożna i oparta na rzetelnej analizie dostępnych w okresie jej sporządzenia danych. Prognozę dochodów w trakcie roku budżetowego obniżono w związku z nagłym spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19, niemożliwym do przewidzenia na etapie opracowywania prognoz przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.

Dochody podatkowe, stanowiące 95,7% dochodów w tej części budżetowej, wyniosły 370,3 mld zł, i były o 5,9% wyższe od prognozy uwzględnionej w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 5,1% niższe od pierwotnej prognozy. Zrealizowane w 2020 r. dochody podatkowe były o 3 mld zł, tj. o 0,8% wyższe niż w 2019 r.

Poprawiła się relacja wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu (z 97,8% w 2018 r. oraz 98,9% w 2019 r. do 99,5% w 2020 r.).

Sytuacja związana z pandemią COVID-19 w znacznym stopniu oddziaływała na wyniki urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych, w szczególności dotyczące egzekucji należności podatkowych oraz rozmiarów działalności kontrolnej.

Wyraźnie pogorszyły się efekty pracy organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 3343,3 mln zł, tj. o 33,1% mniej niż w roku poprzednim.

Nastąpiło ograniczenie liczby prowadzonych kontroli, które w pewnym zakresie zastąpiono czynnościami sprawdzającymi, mniej sformalizowanymi i dającymi możliwość ich prowadzenia bez udziału podatnika, co w konsekwencji miało wpływ na wyższe efekty w tym obszarze. W wyniku czynności sprawdzających prowadzonych przez urzędy skarbowe wzrosła z 3573,8 mln zł w 2019 r. do 5051,3 mln zł w 2020 r. kwota ujawnionych nieprawidłowości.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

Wykonując określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych zadania w zakresie nadzoru i kontroli, Minister Finansów⁵ na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77. Przebieg realizacji dochodów wskazuje, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły należyłą skuteczność w poborze dochodów.

Sprawozdanie łączne Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa w 2020 r. zostało sporządzone w terminie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów podatkowych

Opis stanu faktycznego

Dochody podatkowe wyniosły 370 261,8 mln zł i w porównaniu do planowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej w kwocie 349 740 mln zł były wyższe o 20 521,8 mln zł, tj. o 5,9%.

Wyższe niż planowano w znowelizowanej ustawie budżetowej zrealizowane zostały dochody w większości źródeł podatkowych, w tym z tytułu podatku od towarów i usług (o 14,6 mld zł), podatku akcyzowego (o 3,4 mld zł) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (o 2,8 mld zł). Nieznacznie poniżej planu zostały wykonane dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 0,3 mld zł). Zrealizowane w 2020 r. dochody podatkowe były niższe od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej o 19 776,9 mln zł, tj. o 5,1%.

Na etapie prac nad projektem pierwotnej ustawy budżetowej prawidłowo ustalono prognozę wykonania dochodów za 2019 r. przyjętych jako podstawa do prognozy dochodów na 2020 r. Faktycznie zrealizowane dochody podatkowe za 2019 r. wyniosły 367 290,7 mln zł i stanowiły 99,8% kwoty przyjętej przy planowaniu.

Prognoza wykonania dochodów podatkowych przyjęta w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w kwocie 390 038,7 mln zł okazała się nierealna w efekcie niemożliwego do przewidzenia na etapie prac nad ustawą budżetową spowolnienia gospodarczego spowodowanego epidemią COVID-19. Wybuch w marcu 2020 r. epidemii i podjęte działania władz (m.in. administracyjne ograniczenia działalności firm, mobilności osób i konieczność zachowania dystansu społecznego) mające na celu niedopuszczenie do gwałtownego przyrostu zachorowań wpłynęły na niższe wykonanie dochodów podatkowych.

Dochody podatkowe zrealizowane w I półroczu 2020 r. wyniosły 165 548,4 mln zł i stanowiły 42,4% pierwotnej prognozy. Dochody te były niższe od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. o 11 712,7 mln zł, tj. o 6,6%. Był to skutek znacznie słabszej realizacji dochodów podatkowych w II kwartale 2020 r. Dochody podatkowe za okres od stycznia do marca 2020 r. wyniosły 86 495,1 mln zł i były wyższe od wykonanych w tym okresie 2019 r. o 2661 mln zł, tj. o 3,2%, a za okres od kwietnia

⁵ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którego funkcję sprawował odpowiednio: od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. Minister Finansów, a od 6 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

do czerwca 2020 r. wyniosły 79 053,3 mln zł i były niższe o 14 373,7 mln zł, tj. o 15,4% od wykonanych w analogicznym okresie 2019 r. W II półroczu 2020 r. nastąpiła poprawa realizacji dochodów podatkowych. Wyniosły one 204 713,3 mln zł i były wyższe od wykonanych w okresie lipiec-grudzień 2019 r. o 14 683,7 mln zł, tj. o 7,7%.

Pomimo dobrej realizacji dochodów podatkowych w II półroczu 2020 r., ostatecznie dochody ze wszystkich tytułów podatkowych były niższe od prognozy zawartej w pierwotnej ustawie budżetowej. Najwyższe różnice pomiędzy wykonaniem a prognozą wystąpiły w dochodach z VAT (11,9 mld zł), podatku akcyzowego (3,3 mld zł) i PIT (2,8 mld zł).

Skutki gospodarcze epidemii COVID-19 i wprowadzonej kwarantanny społecznej wyraźnie ujawniły się w kwietniu 2020 r. Produkcja przemysłowa w kwietniu 2020 r. była niższa o 24,6% niż w tym miesiącu 2019 r. i o 25,5% niż w marcu 2020 r. Zmniejszyła się sprzedaż detaliczna. W porównaniu do marca i kwietnia 2019 r., sprzedaż była niższa o 8,9% i o 22,9%. Porównując do poprzedniego miesiąca: w marcu 2020 r. była niższa o 3,2%, a w kwietniu o 12,3%. Zmniejszyła się sprzedaż zarówno dóbr trwałego użytku (np. samochodów), jak i pozostałych produktów (takich jak odzież, obuwie, książki).

Prognozowany w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. wzrost realnego PKB o 3,7% okazał się w tej sytuacji niemożliwy. W Ministerstwie Finansów przygotowano nową prognozę uwzględnioną w nowelizacji ustawy budżetowej. Założono, że realny PKB obniży się, po raz pierwszy od początku lat 90., o 4,6%. Na przyjętą prognozę miały wpływ dane o spadku w okresie styczeń-maj 2020 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego produkcji przemysłowej (o 7,9%) i sprzedaży detalicznej (o 6,2%).

W rzeczywistości spadek realnego PKB w 2020 r. wyniósł 2,7% i był o 1,9 punktu procentowego niższy niż prognozowano. Złożył się na to głównie niższy niż założono spadek konsumpcji prywatnej. Był to efekt lepszej od zakładanej sytuacji na rynku pracy.

W nowelizacji do ustawy budżetowej na 2020 r. prognozowano pogorszenie sytuacji na rynku pracy, w tym na znaczne obniżenie nominalnego tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (w gospodarce narodowej do 3,5% z 7,2% w 2019 r.). W rzeczywistości przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło o 5%. Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazał, że skalę redukcji wydatków przedsiębiorstw na wynagrodzenia ograniczyła pomoc państwa skierowana do przedsiębiorstw w ramach kolejnych programów osłonowych.

Inflacja była wyższa niż przed rokiem. Średnie ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. wzrosły o 3,4%, gdy w 2019 r. o 2,3%. Było to wynikiem wzrostu średnich cen towarów i usług konsumpcyjnych pod koniec 2019 r. i w I kwartale 2020 r. W tym czasie najszybciej rosły ceny żywności i napojów bezalkoholowych. Wzrosły także ceny energii i opłaty mieszkaniowe (zwłaszcza za wywóz śmieci). Pandemia wpłynęła na gwałtowny spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych. Inflacja ostatecznie ukształtowała się w 2020 r. na poziomie zbliżonym do prognozowanego w nowelizacji ustawy budżetowej (3,3%) oraz o 0,9 punktu procentowego wyższym od przyjętego w pierwotnej ustawie budżetowej (2,5%).

W związku z istniejącym stanem zagrożenia i w celu minimalizacji negatywnych skutków spowodowanych pandemią COVID-19 wprowadzono m. in.:

- na czas określony preferencyjne stawki podatku VAT na darowizny określonego rodzaju towarów oraz dostawy produktów leczniczych i dezynfekujących⁷;
- różne rozwiązania dla podatników podatku dochodowego, np.: możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania darowizn na cele związane z przeciwdziałaniem COVID-19, możliwość odliczenia przez podatników, którzy ponieśli negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, straty (do 5 mln zł) poniesionej w 2020 r. już w rozliczeniu rocznym za 2019 r.⁸;
- czasowe zwolnienie z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych⁹.

W porównaniu do roku poprzedniego, dochody podatkowe były wyższe o 2971,1 mln zł, tj. o 0,8%. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług (o 3660,1 mln zł) i podatku dochodowego od osób prawnych (o 1308,4 mln zł), przy równoczesnym obniżeniu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 1647,5 mln zł) i podatku akcyzowego (o 608,6 mln zł).

Na poziom zrealizowanych dochodów podatkowych wpływały działania uszczelniające system podatkowy, wdrożone przede wszystkim w poprzednich latach, takie jak: mechanizm podzielonej płatności, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (dalej: STIR), służący do przeciwdziałania wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, oraz obowiązek podawania od 1 stycznia 2020 r. na paragonie fiskalnym numeru identyfikacji podatkowej podatnika VAT żądającego faktury do tego zakupu.

Z powodu utrudnień wynikających z epidemii zostały zmienione terminy wejścia w życie niektórych rozwiązań mających na celu dalsze uszczelnienie systemu podatkowego. O pół roku przesunięto terminy rozpoczęcia ewidencjonowania przez niektóre branże sprzedaży na rzecz osób nieprowadzących działalności gospodarczej na kasach online¹⁰. W szczególności dla przedsiębiorców świadczących usługi gastronomiczne, a także prowadzących sprzedaż węgla, brykietu i podobnych paliw przeznaczonych do celów opałowych termin ten przesunięto z 1 lipca 2020 r. na 1 stycznia 2021 r. Z tego samego powodu zawieszono czasowo obowiązek raportowania schematów podatkowych oraz przesunięto termin rozpoczęcia raportowania schematów transgranicznych.

Dochody z podatku od towarów i usług miały największy udział w dochodach podatkowych. Udział ten wyniósł 49,8% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,5 punktu procentowego. Wzrósł także udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych z 10,9% do 11,2%. Pozostałe podatki stanowiące

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 527, ze zm.).

⁸ Rozwiązania wprowadzono czterema ustawami tarczowymi, tj. ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, ze zm.), ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.), ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086, ze zm.).

⁹ Rozporządzenia w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych z dnia: 7 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 377), 21 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 500) oraz 27 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 544, ze zm.).

¹⁰ Dane rejestrowane przy ich użyciu, a także dane o zdarzeniach istotnych dla pracy kasy są przekazywane w sposób ciągły i zautomatyzowany do systemu teleinformatycznego Centralnego Repozytorium Kas.

podstawowe źródło dochodów podatkowych stanowiły: podatek akcyzowy – 19,4% dochodów podatkowych ogółem, podatek dochodowy od osób fizycznych – 17,2%. W porównaniu do roku poprzedniego ich udział w strukturze dochodów podatkowych był niższy odpowiednio o 0,3 punktu procentowego i o 0,6 punktu procentowego.

(akta kontroli str.5, 48-50, 240-242, 263-270, 286-293, 444-446, 607, 608, 632-635)

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 184 551,9 mln zł¹¹ i były wyższe o 14 551,9 mln zł, tj. o 8,6% od prognozowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej w kwocie 170 000 mln zł. W porównaniu do prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej w kwocie 196 500 mln zł były niższe o 11 948,1 mln zł, tj. o 6,1%. Dochody te były o 3660,1 mln zł, tj. o 2%¹² wyższe od wykonanych w 2019 r.

Prawidłowo określono wysokość przewidywanego wykonania dochodów w 2019 r., przyjętych jako podstawa planu dochodów z VAT na rok 2020. Rzeczywiście zrealizowane dochody z VAT za 2019 r. były niższe od ich prognozowanego wykonania o 1108,2 mln zł, tj. o 0,6%.

Sytuacja makroekonomiczna po wybuchu w marcu 2020 r. epidemii COVID-19, wynikająca m.in. z trudnej sytuacji podatników w związku z wprowadzonymi obostrzeniami lub ograniczeniami w prowadzeniu działalności (w szczególności w branży gastronomicznej, turystycznej, hotelarskiej, transportowej) wpływała niekorzystnie na gromadzenie dochodów z VAT.

Zrealizowane w okresie styczeń-luty 2020 r. dochody były o 3122,2 mln zł, tj. o 9,7% wyższe od zrealizowanych w analogicznych miesiącach 2019 r. Podatnicy VAT wpłacili wówczas o 2556,4 mln zł, tj. o 5,1% więcej niż przed rokiem, a urzędy skarbowe zwróciły VAT niższy o 561 mln zł, tj. o 3,1%. W grudniu 2019 r., w związku z planowanym wdrożeniem nowego centralnego systemu ewidencyjno-księgowego (Poltax2B Plus), urzędy skarbowe wypłaciły podatnikom zwroty VAT, obsługiwane jeszcze w poprzednim systemie (Poltax2B), w kwocie 1204,1 mln zł, których termin płatności upływał w styczniu 2020 r. Zwroty VAT zrealizowane przez urzędy skarbowe w 2019 r. były o 16 413,7 mln zł, tj. o 17% wyższe niż w 2018 r.

W okresie od marca do czerwca 2020 r. wykonane dochody z VAT były o 11 314,9 mln zł, tj. o 20,7% niższe od zrealizowanych w tym okresie w 2019 r. Wpływ miały na to niższe wpłaty podatników VAT i wyższe niż w analogicznych miesiącach poprzedniego roku zwroty VAT. Podatnicy VAT wpłacili w tych miesiącach o 6041,3 mln zł, tj. o 6,6%, mniej, a urzędy skarbowe zwróciły podatnikom VAT wyższy o 5283,9 mln zł, tj. o 14,3%. W II kwartale 2020 r., tj. w pierwszych miesiącach obowiązywania ograniczeń spowodowanych pandemią COVID-19, urzędy skarbowe wyraźnie przyspieszyły, w porównaniu do I kwartału 2020 r., proces zwracania przedsiębiorcom VAT.

Wdrożenie w dniach 11-12 stycznia 2020 r. we wszystkich urzędach skarbowych nowego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus wpłynęło na wydłużenie w pierwszych miesiącach 2020 r. średniego czasu zwrotu podatku VAT. Był on zwracany w styczniu i lutym 2020 r. średnio o 18 dni dłużej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (średni czas zwrotu w styczniu wyniósł 58 dni, a w lutym 55 dni). Po wybuchu w marcu epidemii COVID-19 urzędy skarbowe przyspieszyły,

¹¹ Dochody budżetu państwa z VAT stanowią wpływy z tego podatku pomniejszone o zwroty VAT.

¹² W ujęciu memorialowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT w 2019 r. według danych GUS wyniosły 182,1 mld zł. Dane za 2020 r. nie zostały jeszcze opublikowane. Dochody z VAT za okres od lutego 2020 r. do stycznia 2021 r. wyniosły 186 mld zł i były o 2,1% wyższe niż w 2019 r. (wg ESA 2010).

w stosunku do stycznia oraz lutego 2020 r., dokonywanie zwrotów VAT przedsiębiorcom. Urzędy skarbowe jeszcze w marcu 2020 r. zwracały VAT średnio 51 dni od otrzymania deklaracji, a od kwietnia do sierpnia średni czas zwrotu był krótszy niż 45 dni. Najszybciej VAT był zwracany w kwietniu (średnio 42 dni) oraz maju (średnio 37 dni). Średni czas zwrotu w całym 2020 r. wyniósł 48 dni (w 2019 r. – 40 dni).

Sytuacja w zakresie realizacji dochodów z VAT poprawiła się w II półroczu 2020 r., w którym odnotowano dwucyfrowe tempo wzrostu dochodów. Podatnicy wpłacili VAT wyższy o 7175 mln zł, tj. o 4,7% niż w II półroczu 2019 r., a urzędy skarbowe zwróciły VAT niższy o 4678,5 mln zł, tj. o 8,1%. Dochody w tym okresie wyniosły 106 133 mln zł i były wyższe od wykonanych w II półroczu 2019 r. o 11 852,9 mln zł, tj. o 12,6%. Wysoki wzrost dochodów w tym okresie wynikał z wyraźnego spadku kwot przekazanych podatnikom zwrotów VAT.

Na wielkość zwrotów VAT, zdaniem Dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług, miała wpływ przede wszystkim sytuacja makroekonomiczna spowodowana pandemią, co mogło przyczynić się do wycofania się podatników z realizacji inwestycji lub ich wstrzymania w związku z pogarszającymi się warunkami gospodarczymi.

(akta kontroli str. 444-446, 487-492, 495-500, 511-515, 589-593)

Prognozowany w ustawie budżetowej wzrost spożycia prywatnego w ujęciu nominalnym o 6,4%, w związku z epidemią COVID-19, okazał się nierealny. W nowym scenariuszu makroekonomicznym przygotowanym w trakcie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej przyjęto, że spożycie prywatne nominalnie obniży się w 2020 r. o 1,1%, po ponad 6% wzrostach w latach 2017-2019 (w 2017 r. o 6,8%, w 2018 r. o 6,3%, a w 2019 r. o 6,2%). Spożycie prywatne w 2020 r. wzrosło nominalnie o 0,2%.

Sprzedaż detaliczna po 5,4% wzroście w 2019 r. obniżyła się w porównaniu do roku poprzedniego o 3,1%.

W całym 2020 r. wpływy z VAT wyniosły 297 697,5 mln zł i były o 3690,1 mln zł, tj. o 1,3% wyższe niż w 2019 r. Zwroty VAT wyniosły 113 118,8 mln zł i były nieznacznie wyższe, tj. o 44,3 mln zł (o 0,04%) niż w 2019 r.

Według składanych przez podatników deklaracji podatkowych VAT wartość transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług obniżyła się o 4,1% (w 2019 r. wzrosła o 5,2%). Sprzedaż opodatkowana stawką podstawową wzrosła o 3,5% (w 2019 r. o 8,1%), a sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi wzrosła o 4,9% (w 2019 r. o 8%). Wartość deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów wzrosła o 1,5% (w 2019 r. o 5,7%), wartość eksportu do krajów spoza Unii Europejskiej (dalej także: UE) wzrosła o 5,4% (w 2019 r. o 9,9%).

Ministerstwo Finansów przewidywało na etapie ustawy budżetowej na 2020 r., że kolejny rok z rzędu obniżony zostanie poziom ubytków w dochodach z VAT w wyniku wdrożonych, przede wszystkim w latach poprzednich, działań mających na celu ograniczenie oszustw podatkowych. Wzrost w 2020 r. dochodów z tego tytułu oszacowano na kwotę 7,2 mld zł. Na te dodatkowe wpływy w 75% miały się złożyć efekty z tytułu umożliwienia od 1 lipca 2018 r. dokonywania płatności z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności¹³ oraz obowiązkowego

¹³ Mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*) wprowadzony od 1 lipca 2018 r. ustawą 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, ze zm.).

stosowania przez podatników VAT tego mechanizmu od 1 listopada 2019 r.¹⁴ w odniesieniu do dostawy towarów i świadczenia usług udokumentowanych fakturami, których wartość brutto wynosi lub przekracza 15 tys. zł i w których wykazano transakcje w zakresie towarów lub usług wymienionych w dodanym do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁵ załączniku nr 15. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności objął w szczególności dostawy towarów i świadczenia usług, które były objęte do 31 października 2019 r. mechanizmem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialnością podatkową, wymienione w załączniku nr 11, 13 i 14 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2020 r. przeprowadzono 84,8 mln transakcji z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności (w 2019 r. – 27,1 mln transakcji).

Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług wyjaśnił m.in., że przy dokonywaniu oceny ogólnego wpływu mechanizmu podzielonej płatności na poziom dochodów z tytułu podatku od towarów i usług należy wziąć pod uwagę, że obligatoryjny mechanizm podzielonej płatności stanowi jedno z różnych komplementarnych działań nakierowanych na uszczelnienie polskiego systemu podatkowego. (...) Z dotychczasowych doświadczeń i analiz wynika bowiem, że nie ma jednego wszechstronnego środka, który byłby wystarczający do uszczelnienia systemu VAT, a tym samym podniesienia dochodów z tytułu tego podatku. Z tego względu Ministerstwo Finansów wprowadziło szereg wzajemnie uzupełniających się narzędzi, których celem jest niwelowanie nieprawidłowości w tym obszarze.

Na etapie prac nad ustawą budżetową oczekiwano, że w efekcie analiz ryzyka prowadzonego w ramach STIR (wprowadzonego ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych¹⁶) wpływy z VAT wzrosną w 2020 r. o 1,3 mld zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz wyjaśnił m.in., że efekty funkcjonowania mechanizmów przeciwdziałania wykorzystaniu sektora finansowego dla celów związanych z wyłudzeniami skarbowymi z uwagi na swój prewencyjny charakter nie dają możliwości wymiernego oszacowania ich wpływu na poziom dochodów budżetowych z VAT, jednakże wydaje się, że stanowią jeden z elementów wpływający na kształtowanie się dochodów z VAT za 2020 r.

W 2020 r. (od 1 stycznia) w celu dalszego uszczelniania systemu podatku VAT wprowadzono zasadę, zgodnie z którą w przypadku sprzedaży zaewidencjonowanej przy zastosowaniu kasy rejestrującej potwierdzonej paragonem fiskalnym fakturę na rzecz podatnika podatku lub podatku od wartości dodanej wystawia się wyłącznie, jeżeli paragon potwierdzający dokonanie tej sprzedaży zawiera numer, za pomocą którego nabywca towarów lub usług jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej¹⁷. Celem zmiany było ograniczenie możliwości otrzymania faktury VAT przez podatników niebędących faktycznymi nabywcami towaru lub usługi. Szacowano na etapie pierwotnej ustawy budżetowej, że w efekcie tej zmiany dochody z VAT wzrosną o 0,5 mld zł.

Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług wyjaśnił m.in., że proces uszczelniania systemu podatkowego to proces złożony i rozłożony w czasie. W związku z tym nie może on się odnosić tylko do jednych działań z danego roku.

¹⁴ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.

¹⁶ Dz. U. poz. 2491.

¹⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520 ze zm.).

Intensywne działania podejmowane przez resort finansów od 2016 r. w tym zakresie przynoszą efekty w kolejnych latach, m.in. poprzez spadek luki VAT.

(akta kontroli str. 33, 34, 480-482, 505-510, 602-605)

Prognozę **dochodów z podatku akcyzowego** w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 ustalono w kwocie 75 083 mln zł, tj. na poziomie 104,4% przewidywanego wykonania dochodów w 2019 r., które oszacowano na kwotę 71 889 mln zł. W prognozowanym wzroście dochodów z akcyzy uwzględnione zostały skutki zmian systemowych, przede wszystkim kwota 1,7 mld zł z tytułu podniesienia stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe będące używkami, tj. alkohol etylowy, piwo, wino, wyroby winiarskie, wyroby pośrednie, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, wyroby nowatorskie¹⁸. Zmiany stawek wprowadzono od dnia 1 stycznia 2020 r. ustawą z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹⁹. Według szacunków Ministerstwa Finansów faktyczne skutki wzrostu stawek akcyzy o 10% na używki łącznie z efektem zmian makroekonomicznych wyniosły w 2020 r. 1,9 mld zł.

(akta kontroli str. 28-47)

Prognoza dochodów za 2019 r. przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2020 r. była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2019 r. wyniosły 72 395,9 mln zł i były o 0,7% wyższe od prognozowanych.

W nowelizacji ustawy budżetowej prognozę dochodów z podatku akcyzowego zmniejszono do 68 400 mln zł. Na obniżenie prognozy wpłynęło zaktualizowanie skutków finansowych zmian makroekonomicznych oraz skutków zmiany stawek podatkowych.

Dochody z podatku akcyzowego wyniosły 71 787,3 mln zł i były o 5% wyższe od prognozy po zmianie, a o 4,4% niższe od prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej.

Dochody te były nieznacznie niższe (o 0,8%) od uzyskanych w 2019 r. Największe kwoty wpłynęły z tytułu sprzedaży paliw silnikowych (stanowiły 45,4% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (29,9%) i alkoholu etylowego (13,1%).

(akta kontroli str. 6-23, 1490, 1491)

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 32 572,7 mln zł, co stanowiło 101,6% znowelizowanej prognozy i 96,1% wykonania w 2019 r. Zmniejszenie dochodów z akcyzy od paliw silnikowych w porównaniu do 2019 r. wynikało głównie ze spadku popytu na paliwa ciekłe, związanego z rozwojem epidemii COVID-19. Zgodnie z danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w trzech pierwszych kwartałach 2020 r. popyt na olej napędowy obniżył się o 3% w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r., a na benzynę silnikową o 8%. Według GUS w okresie pierwszych trzech kwartałów 2020 r. dostawy na rynek oleju napędowego spadły o 3,9% w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r., a benzyny silnikowej o 7,5%. Natomiast produkcja w 2020 r. benzyny silnikowej spadła o 7,9%, a oleju napędowego wzrosła o 1,2%. Według szacunków Ministerstwa Finansów w początkowych miesiącach pandemii ceny paliw silnikowych były niskie, ale to nie przełożyło się na ożywienie popytu na te wyroby, w całym 2020 r. średnioroczne ceny oleju napędowego spadły o ok. 12% w porównaniu do 2019 r., a ceny benzyny silnikowej o ok. 11%. Dodatkowym

¹⁸ Przepisy wprowadzające opodatkowanie akcyzą dwóch nowych kategorii wyrobów – płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich weszły w życie z dniem 1 lutego 2018 r. Jednak do dnia 30 czerwca 2020 r. wyroby te były opodatkowane zerową stawką podatku.

¹⁹ Dz. U. poz. 2523.

czynnikiem mającym wpływ na obniżenie dochodów w tym źródle było obniżenie stawki na paliwa silnikowe – benzynę silnikową, olej napędowy, gaz LPG. Od 1 stycznia 2020 r. na podstawie art. 40 pkt 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²⁰ stawki akcyzy na paliwa silnikowe zostały obniżone o 28 zł/1000 l w porównaniu do 2019 r. oraz dodatkowo na podstawie art. 51 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020²¹ obniżono stawki o 17 zł/1000 l w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów łączny skutek obniżenia stawek wpłynął na zmniejszenie dochodów o 0,5 mld zł.

(akta kontroli str. 243-262, 1092)

Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 21 460 mln zł. Były wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej o 4,5%, a w odniesieniu do 2019 r. zwiększyły się o 2,7%. Wyroby tytoniowe były jednym z wyrobów objętych regulacją ustawy z dnia 21 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, która wprowadziła wzrost o 10% stawek podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe będące używkami. Na przestrzeni ostatnich lat obserwowane jest zmniejszenie się skali nielegalnego rynku papierosów, tj. według badań Instytutu Doradztwa i Badań Rynku ALMARES udział „szarej strefy” w obrocie papierosami w 2020 r. wynosił przeciętnie ok. 9,4%, w porównaniu do 9,9% w 2019 r. Jednym z czynników, który mógł wpłynąć na uszczelnienie rynku, było wprowadzenie ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²² w maju 2019 r. Systemu Śledzenia Wyrobów Tytoniowych Track&Trace, stosowanego na terenie całej Unii Europejskiej, począwszy od 20 maja 2019 roku.

(akta kontroli str. 1390)

W związku z pandemią w kwietniu i maju 2020 r. dochody były niższe odpowiednio o 14,4% oraz 21,9% niż w analogicznych miesiącach 2019 r. Natomiast w pozostałych miesiącach dochody wzrosły średnio o 8%. Dochody z tytułu opodatkowania nowych kategorii wyrobów akcyzowych – płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich wyniosły w 2020 r. odpowiednio 6 mln zł i 9,8 mln zł.

(akta kontroli str. 1487)

Łączne dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa wyniosły 13 379,1 mln zł, co stanowiło 112,2% znowelizowanej prognozy. W porównaniu do 2019 r. dochody te wzrosły o 10,7%.

(akta kontroli str. 1491)

Największy wpływ na wzrost dochodów z opodatkowania wyrobów alkoholowych miała wspomniana zmiana systemowa, która wprowadziła podwyżkę o 10% stawek podatku, m.in. na wyroby alkoholowe. Według danych GUS w 2020 r. produkcja wódki czystej spadła o 6,9% w odniesieniu do 2019 r. Z kolei dostawy na rynek wódek, likierów i innych napojów spirytusowych w 2020 r. spadły o 6,6%. W ocenie Ministerstwa Finansów, pozytywnie na dochody budżetowe w 2020 r. wpływała sprzedaż innych wysokoprocentowych napojów alkoholowych. Import whisky wzrósł odpowiednio o 14,62% (ilościowo) i 10,07% (wartościowo).

²⁰ Dz. U. poz. 1123.

²¹ Dz. U. poz. 278.

²² Dz.U. poz. 638.

Dochody z podatku akcyzowego od piwa wyniosły w 2020 r. 3527,9 mln zł, co stanowiło 107,6% znowelizowanej prognozy. W porównaniu do 2019 r. dochody te wzrosły o 5,3%.

Największy wpływ na wzrost dochodów miała podwyżka o 10% stawek podatku na piwo. Według danych GUS dostawy piwa na rynek zmniejszyły się o 2,7% w porównaniu do 2019 r., a produkcja piwa o 4,1%. Obniżenie konsumpcji mogło być związane z wprowadzonymi ograniczeniami w organizowaniu imprez masowych, większych spotkań towarzyskich i rodzinnych (w tym wesel) oraz zamknięciem lokali gastronomicznych w związku z epidemią COVID-19.

(akta kontroli str. 1389)

Dochody z podatku akcyzowego od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły w 2020 r. 427,2 mln zł, co stanowiło 106,1% znowelizowanej prognozy oraz 100,5% pierwotnej prognozy. W porównaniu do 2019 r. dochody te wzrosły o 8,9%.

Dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych wyniosły w 2020 r. 2310,4 mln zł. W odniesieniu do znowelizowanej prognozy zostały wykonane w kwocie wyższej o 32,7%. W porównaniu do 2019 r. dochody zmniejszyły się o 23,9%.

W związku z pandemią w kwietniu i maju 2020 r. odnotowano wysoki spadek dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego od samochodów osobowych – odpowiednio o 70,6% i 67,9% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. W pierwszej połowie roku dochody z tego tytułu spadły o 35,3%. Niskie wykonanie dochodów w początkowych miesiącach pandemii oraz bezprecedensowy charakter sytuacji wpłynęły na przygotowanie ostrożnej prognozy dochodów budżetowych w nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r.

Zgodnie z danymi GUS w 2020 r. dostawy na rynek samochodów spadły o 43% w odniesieniu do 2019 r. Według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego w 2020 r. liczba rejestracji nowych samochodów osobowych spadła o 22,9% w porównaniu do roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 243-262)

Nietrafiona okazała się prognoza dochodów z podatku akcyzowego od energii elektrycznej. W ustawie budżetowej na 2020 r. prognozę dochodów z tego źródła ustalono na kwotę 902 mln zł, w nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszono ją do kwoty 677,5 mln zł. Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły w 2020 r. 436,51 mln zł, tj. 64,4% znowelizowanej prognozy. W I półroczu 2020 r. stanowiły one 50% dochodów uzyskanych w analogicznym okresie 2019 r., a w całym roku w porównaniu do 2019 r. dochody te zmniejszyły się o 41,8%.

Ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw²³ obniżono od 1 stycznia 2019 r. stawkę akcyzy na energię elektryczną z 20 zł do 5 zł/MWh. W 2019 r. w porównaniu do 2018 r. dochody te były niższe o 1666,3 mln zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej, w nowelizacji prognozy dochodów z akcyzy od energii na 2020 r. założono, że poziom dochodów nie będzie się istotnie różnił w porównaniu ze znacząco obniżonym, z uwagi na obniżkę stawki, poziomem dochodów w 2019 r. Ponadto przyjęto, że popyt na energię nie zmieni się znacząco w porównaniu z 2019 r. i założono spadek sprzedaży o ok. 5% r/r. Uwzględniono również

²³ Dz.U. poz. 2538.

kontynuację efektu obniżki stawki akcyzy, tzn. spadek dochodów o dodatkowe 37 mln zł w porównaniu z 2019 r.

(akta kontroli str. 243-262)

We wrześniu 2020 r. odnotowano ujemne dochody z akcyzy od energii elektrycznej w związku ze zwrotem nadpłat w kwocie ponad 49,1 mln zł dokonany na rzecz jednego z dużych podmiotów. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na poziom dochodów z tytułu akcyzy od energii elektrycznej w 2020 r. było okresowe zmniejszenie produkcji przemysłowej związane z rozwojem pandemii COVID-19 i wprowadzonymi ograniczeniami w działalności podmiotów gospodarczych. Według danych GUS w 2020 r. dostawy na rynek energii elektrycznej spadły o 2% r/r, zaś produkcja spadła o 4,1% r/r.

(akta kontroli str. 1393)

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej dodatkowo wyjaśnił, że od 1 stycznia 2019 r. stawka akcyzy na energię elektryczną została obniżona do poziomu 5 zł/MWh z poziomu 20 zł/MWh, czyli o 75%. Skutki finansowe tej zmiany, zgodnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w ujęciu narastającym w 2019 r. to 1853 mln zł i w 2020 r. to 1890 mln zł. Dochody budżetu państwa w 2018 r. wyniosły 2416 mln zł, w 2019 r. – 750 mln zł, czyli były niższe o 1666 mln zł. Spadek dochodów w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. był niższy niż szacowany skutek zmiany systemowej. W ocenie skutków regulacji do ww. projektu szacowano, że w drugim roku funkcjonowania zmiany dochody będą dodatkowo niższe o 37 mln zł. W związku z tym przy założeniu braku zmian w popycie w 2020 r. prognoza dochodów powinna wynieść 713 mln zł (750 mln zł minus 37 mln zł). Departament w prognozie dochodów na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. przyjął założenie o spadku sprzedaży o ok. 5%, uzyskując prognozę niższą niż wynikałaby tylko z uwzględnienia szacowanego spadku dochodów w ww. rządowym projekcie.

(akta kontroli str.1487)

NIK zauważył, że gdyby prognozę dochodów na 2020 r. oparto na skutkach przyjętych w projekcie wspomnianej ustawy (zmniejszenie dochodów o 1890 mln zł), ustalona w ten sposób prognoza (2416 mln zł – 1890 mln zł) w wysokości 526 mln zł byłaby znacznie bliższa realizacji.

Wpływy z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych wyniosły w 2020 r. 891,9 mln, tj. 106,5% prognozy. W porównaniu do 2019 r. dochody w tym źródle uległy zmniejszeniu o 20,9%. Zgodnie z dostępnymi danymi Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w trzech pierwszych kwartałach 2020 r. popyt na gaz LPG spadł o 14% w porównaniu do 2019 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów w całym 2020 r. średnioroczne ceny gazu LPG spadły o ok. 4,4% w odniesieniu do poprzedniego roku.

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łącznie 71 066,5 mln zł, co stanowiło 99% dochodów z podatku akcyzowego.

(akta kontroli str. 243-262, 1490)

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wyniosły 63 797,4 mln zł i stanowiły 99,5% prognozy przyjętej w ustawie o zmianie ustawy budżetowej oraz 95,9% prognozy przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2019 r. były one niższe o 1647,5 mln zł, tj. o 2,5%.

Prognoza wykonania dochodów z PIT za 2019 r., przyjęta na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową, jako baza do sporządzenia prognozy dochodów na 2020 r. była prawidłowa. Dochody z PIT za 2019 r. były o 0,3% wyższe od ich prognozowanego wykonania.

Sytuacja na rynku pracy okazała się lepsza niż prognozowano w znowelizowanej ustawie budżetowej. Założono wówczas, że zatrudnienie w 2020 r. w gospodarce narodowej obniży się o 2,4%, a fundusz płac i emerytur, z uwzględnieniem wypłat 13. emerytury, wzrośnie o 2,6%. Według szacunków Ministerstwa Finansów fundusz ten wzrósł o 4,7%. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według danych GUS wyniosło 5167 zł i było o 5% wyższe niż w 2019 r. (w 2019 r. wzrosło o 7,2%).

(akta kontroli str. 5, 40-43, 240-242, 251-256, 269)

Saldo rozliczenia PIT za 2019 r. dla całego sektora finansów publicznych było mniej korzystne od salda za 2018 r. o 1627 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 812 mln zł. Na wynik wpłynęło głównie rozliczenie podatników opodatkowanych według skali podatkowej. Saldo rozliczeń tej grupy podatników za 2019 r. w porównaniu do salda za 2018 r. było dla całego sektora finansów publicznych mniej korzystne o 1081 mln zł, w tym dla budżetu państwa o 535 mln zł.

Efektywna stawka podatku rozliczanego według skali podatkowej za 2019 r. wyniosła 8,78% i była niższa o 0,10 punktu procentowego niż efektywna stawka podatku za 2018 r. Podatnicy wykazali w rozliczeniach rocznych za 2019 r. wyższe niż przed rokiem dochody o 6,5% i podatek należny o 5,4%.

(akta kontroli str. 228, 232-234, 280, 350, 351, 355-362)

Dochody z podatku rozliczanego według skali podatkowej stanowiły największą część dochodów z PIT, wynoszącą ponad 56%. W 2020 r. dochody te były o 7,2% niższe od zrealizowanych w 2019 r. Na niższe wykonanie dochodów z tytułu podatku wpłacanego za bieżące okresy, jak i na mniej korzystny wynik rozliczenia rocznego za 2019 r. wpłynęły rozwiązania wdrożone w 2019 r., w tym:

- zwolnienie (od 1 sierpnia) z opodatkowania podatkiem PIT przychodów osób, które nie ukończyły 26 lat, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł²⁴;
- obniżenie (od 1 października) stawki podatku PIT z 18% na 17% dla dochodów do 85 528 zł (stawka 32% dla dochodów ponad 85 528 zł nie zmieniła się) oraz podwyższenie kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, tzw. kosztów pracowniczych²⁵.

Ministerstwo Finansów na etapie nowelizacji ustawy budżetowej szacowało, że rozwiązania te zmniejszą łącznie o 3,7 mld zł dochody budżetu państwa z PIT w 2020 r. Te istotne zmiany korzystnie wpłynęły na wysokość wynagrodzenia otrzymywanego przez największą grupę podatników rozliczających PIT, tj. podatników rozliczających się na zasadach ogólnych (według skali podatkowej).

Na wielkość wykonanych dochodów miało również wpływ przesunięcie na 2021 r. terminów płatności zaliczek pobranych przez płatników, którzy ponieśli negatywne

²⁴ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy do przychodów uzyskanych w 2019 r. limit zwolnienia od podatku wynosi 35 636,67 zł.

²⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835).

konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, z tytułu wypłacanych za październik, listopad i grudzień 2020 r. wynagrodzeń, świadczeń i zasiłków²⁶.

Dochody z podatku w wysokości 19% od dochodów z działalności gospodarczej wzrosły o 10,1% w porównaniu do 2019 r. Znaczący wzrost dochodów z tytułu podatku rozliczanego w tej formie wystąpił w warunkach wyhamowania wzrostu gospodarczego oraz mniej korzystnego (o 65 mln zł) dla budżetu państwa salda rozliczenia rocznego za 2019 r. Dochody te stanowiły ponad 27% dochodów z PIT.

Łączne dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 53 314,9 mln zł i stanowiły 99,6% prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one niższe od planowanych w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r. o 1680,1 mln zł, tj. o 3,1%. W porównaniu do wykonanych w 2019 r., dochody te były niższe o 1216 mln zł, tj. o 2,2%.

Nieznacznie poniżej planu zostały wykonane dochody z podatku zryczałtowanego. Wpływy z tego tytułu wyniosły 9254,5 mln zł i stanowiły 99,3% prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do planu z pierwotnej ustawy budżetowej były niższe o 641 mln zł, tj. o 6,5%. Były one także niższe o 48,4 mln zł, tj. o 0,5% od zrealizowanych w 2019 r.

Dochody ze zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych wzrosły w porównaniu do 2019 r. o 182,2 mln zł, tj. o 4,9% i stanowiły 42% dochodów ze zryczałtowanego podatku dochodowego. Zrealizowane zostały w kwocie 3883,4 mln zł, tj. o 60,5 mln zł (o 1,5%) niższej od planowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 165,8 mln zł (o 4,1%) od planowanych w ustawie budżetowej.

Niższe niż oczekiwano zostały wykonane wpływy z tytułu ryczałtu od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodu z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. Wyniosły one 1817,8 mln zł. W porównaniu do prognozy przyjętej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej i ustawy budżetowej były niższe odpowiednio o 180 mln zł (o 9%) i o 454,2 mln zł (o 20%). Wpływy z tego tytułu były niższe od zrealizowanych w 2019 r. o 402 mln zł, tj. o 18,1%. W efekcie udział tych dochodów w dochodach z podatku zryczałtowanego obniżył się w stosunku do 2019 r. o 4,3 punktu procentowego i wyniósł w 2020 r. 19,6%.

Wpływy z PIT z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych w 2020 r. wyniosły 1222,4 mln zł, co stanowiło 100,4% prognozy ze znowelizowanej ustawy budżetowej. W porównaniu do planowanych w pierwotnej ustawie budżetowej były niższe o 437,6 mln zł, tj. o 26,4%. Były też niższe od zrealizowanych w 2019 r. o 375,9 mln zł, tj. o 23,5%. Ministerstwo Finansów prognozowało na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową, że wpływy z tego tytułu będą kształtować się na podobnym poziomie jak w 2019 r. Zyski kapitałowe inwestorów za 2019 r. rozliczane w 2020 r. były niższe od osiągniętych w poprzednim roku.

Wpływy z PIT od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej wyniosły 5,7 mln zł. Były one o 7,3 mln zł niższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 1,2 mln zł wyższe od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonanych w 2019 r. były niższe o 7,2 mln zł.

²⁶ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz. U. poz. 2054) termin płatności zaliczki za październik 2020 r. przesunięto do 20 maja 2021 r., za listopad 2020 r. do 20 czerwca 2021 r., a za grudzień 2020 r. do 20 lipca 2021 r.

Wykazany przez podatników w zeznaniach rocznych za 2019 r. dochód z zagranicznej spółki kontrolowanej w kwocie 30 mln zł był niższy niż w poprzednim roku o 41,1 mln zł.

(akta kontroli str. 5, 227-229, 232-234, 244-247, 251-256, 350-352, 355-358, 364, 365, 367, 368, 371-374, 381-389)

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wyniosły 41 293,1 mln zł i były wyższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 2793,1 mln zł, tj. o 7,3%. W porównaniu do planu z ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. były one niższe o 706,9 mln zł, tj. o 1,7%. Zrealizowane dochody były o 1308,4 mln zł, tj. o 3,3%, wyższe niż w 2019 r.

Prawidłowo określono wysokość przewidywanego wykonania dochodów w 2019 r. Faktycznie zrealizowane dochody w 2019 r. były o 0,8% niższe od kwoty przyjętej na etapie prac nad ustawą budżetową z 14 lutego 2020 r. przy planowaniu dochodów na 2020 r.

Wynik rozliczenia rocznego CIT za 2019 r. był o 1815 mln zł niższy dla całego sektora finansów publicznych w porównaniu do wyniku za 2018 r., w tym dla budżetu państwa o 1400 mln zł.

W ujęciu nominalnym tempo wzrostu PKB wyniosło 1,3%, gdy w 2019 r. – 7,8%. Na etapie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej prognozowano, że PKB nominalnie obniży się o 1,7% w stosunku do 2019 r., natomiast w pierwotnej prognozie sporządzonej przed pandemią przyjęto, że dobra koniunktura utrzyma się i wzrost ten wyniesie 6,1%.

(akta kontroli str. 5, 38-40, 240-242)

Wpływy z CIT od przedsiębiorstw niefinansowych wyniosły 47 397 mln zł i były o 6399,9 mln zł, tj. o 15,6%, wyższe od wykonanych w 2019 r. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych był o 9,7% wyższy od uzyskanego w 2019 roku²⁷. Wykazał go mniejszy odsetek podmiotów: 80,4% ogółu przedsiębiorstw wobec 81,8% rok wcześniej. Znacznie, o 84,4%, zwiększyła się wykazana przez pozostałe przedsiębiorstwa strata netto (w poprzednim roku obniżyła się).

Wpływy z CIT od banków i pozostałych instytucji finansowych w 2020 r. wyniosły 5161 mln zł i były niższe o 4706,7 mln zł, tj. o 47,7%, od wykonanych w 2019 r. Sytuacja gospodarcza związana z obostrzeniami wprowadzonymi w związku z pandemią COVID-19 niekorzystnie wpłynęła na wyniki finansowe banków. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2020 r., według danych Głównego Urzędu Statystycznego, był o 45,3% niższy od uzyskanego w 2019 roku²⁸.

Ustawą z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw²⁹:

- znowelizowano przepisy dotyczące raportowania schematów podatkowych w zakresie informacji o transgranicznych schematach podatkowych, w których pierwszej czynności dokonano w okresie od dnia 26 czerwca 2018 r. do dnia 30 czerwca 2020 r., tj. zmiany miały na celu pełną implementację dyrektywy Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji

²⁷ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 r. Informacja sygnałna GUS opublikowana 23 marca 2021 r.

²⁸ Wyniki finansowe banków w 2020 r. Informacja sygnałna GUS opublikowana 6 kwietnia 2021 r.

²⁹ Dz. U. poz. 1106 ze zm.

w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych³⁰ (tzw. dyrektywy MDR);

- wprowadzono przepisy wdrażające dyrektywę Rady (UE) 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich (tzw. dyrektywę ATAD 2).

Rozwiązania te, według szacunków Ministerstwa Finansów przyjętych na etapie prac nad pierwotną ustawą budżetową, miały zwiększyć dochody budżetu państwa z CIT w 2020 r. o 1,2 mld zł, w tym z tytułu obowiązku przekazywania informacji o transgranicznych schematach podatkowych o 0,5 mld zł. Podczas prac nad nowelizacją ustawy budżetowej obniżono szacowane efekty i przyjęto, że z tytułu obowiązku przekazywania informacji o transgranicznych schematach podatkowych dochody z CIT zwiększą się o 0,3 mld zł. Obniżenie prognozy skutków tych regulacji było spowodowane w szczególności zmianami zapoczątkowanymi ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa o COVID-19) oraz dłuższymi od założeń pracami nad wdrożeniem dyrektywy Rady (UE) 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. Zgodnie z wprowadzonym art. 31y ust. 1 do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o COVID-19³¹ w przypadku schematu podatkowego w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³² terminy, o których mowa w dziale III rozdziale 11a tej ustawy, nie rozpoczynały się, a rozpoczęte podlegały zawieszeniu w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2020 r. Nie wystąpiły także dodatkowe dochody, założone na etapie konstruowania prognozy dochodów przyjętej w ustawie budżetowej z 14 lutego 2020 r., w kwocie 0,3 mld zł dotyczące zmienionych zasad poboru podatku u źródła z tytułu należności opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, wypłacanych przez płatnika w wysokości przekraczającej 2 mln zł dla tego samego nierezydenta. W znowelizowanej ustawie budżetowej nie zakładano dodatkowych dochodów z tego tytułu. Termin wejścia w życie zmodyfikowanych zasad rozliczania polskiego podatku u źródła, wprowadzonych ustawą z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw³³, został kilkakrotnie odroczony, ostatnio do 30 czerwca 2021 r.³⁴ Wejście w życie zmian od 1 stycznia 2019 r. przesunięto, ponieważ uwzględniono uwagi przedsiębiorców zgłaszane w trakcie konsultacji podatkowych. Podmioty objęte nowymi zasadami poboru podatku u źródła wskazywały na duże ryzyko niewypełniania tych obowiązków w terminie, z uwagi na niewystarczający czas na dostosowanie się do wymagań. W Ministerstwie Finansów podjęto także decyzję o nowelizacji przepisów w zakresie zasad poboru podatku u źródła. W efekcie pandemii COVID-19 proces legislacyjny w zakresie zmiany przepisów dotyczących zasad poboru podatku u źródła nadal nie został zakończony, przez co termin wejścia w życie przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 23 października 2018 r. był odraczany.

Wpływy z podatku dochodowego od dochodów zagranicznej spółki kontrolowanej w 2020 r. wyniosły 60,5 mln zł i były wyższe o 50,5 mln zł od prognozowanych

³⁰ Dz. U. UE L 2018, nr 139/1.

³¹ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³² Dz. U., z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

³³ Dz. U., poz. 2193 ze zm.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wyłączenia lub ograniczenia stosowania art. 26 ust. 2e ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 2545, ze zm.).

w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 38,7 mln zł od prognozowanych w pierwotnej ustawie. Były też o 38,9 mln zł wyższe od wykonanych w 2019 r. Wykazany w 2020 r. przez podatników w zeznaniach rocznych za 2019 r. dochód z zagranicznej spółki kontrolowanej w kwocie 181,8 mln zł był wyższy o 30,4 mln zł, tj. o 20,1%, niż w roku poprzednim.

Efektywna stawka CIT za 2019 r. wyniosła 16,96% i była niższa od efektywnej stawki podatku za 2018 r. o 0,19 punktu procentowego, w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9%³⁵ wyniosła 7,89% i była o 5,58 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki za 2018 r.; tak duża zmiana było rezultatem obniżenia od 1 stycznia 2019 r. stawki podatku z 15% do 9%;
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,49% i była o 0,11 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki podatku za 2018 r.

(akta kontroli str. 38, 39, 227, 231, 232, 244, 250, 251, 350, 353, 354, 370, 371, 375-381, 431-434, 606-635, 639-660)

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych w 2020 r. wyniosły 4822,1 mln zł i były o 82,1 mln zł wyższe, tj. o 1,7%, od prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2019 roku wzrost dochodów wyniósł 2,6%, tj. 121,7 mln zł.

Ustawa budżetowa na 2020 r. po nowelizacji przedstawiała prognozę dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych na poziomie 4740 mln zł, tj. o 138 mln zł niższą od pierwotnej prognozy. Obniżenie pierwotnej prognozy wynikało z niższej niż zakładano realizacji dochodów z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych w pierwszym półroczu 2020 r. i niepewności co do skali ostatecznego wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę.

Trafnie przewidziano dochody 2019 r., które stanowiły podstawę pierwotnej prognozy dochodów na 2020 r. Oszacowano je w wysokości 4689 mln zł, a faktycznie zrealizowane dochody 2019 r. wyniosły 4700,4 mln zł.

W 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego wartość aktywów instytucji finansowych, głównie banków krajowych, wzrosła o 1735 mld zł, tj. o 8,7%, w tym skarbowych papierów wartościowych o 879 mld zł, tj. o 26,1%.

(akta kontroli str. 1072-1073, 1490)

W ustawie budżetowej na 2020 r. po nowelizacji określono prognozę **dochodów z podatku od gier** na poziomie 2300 mln zł. W porównaniu do pierwotnej prognozy była ona niższa o 360 mln zł. Obniżenie prognozy dochodów z tytułu podatku od gier wynikało z niższych niż zakładano dochodów wykonanych w pierwszym półroczu 2020 r.

Trafnie przewidziano dochody 2019 r., które stanowiły podstawę pierwotnej prognozy dochodów na 2020 r. Oszacowano je w wysokości 2320 mln zł, a faktycznie zrealizowane dochody 2019 r. wyniosły 2336,6 mln zł.

Dochody z podatku od gier wyniosły 2337,9 mln zł, tj. 101,6% prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2019 r. dochody te zwiększyły się o 1,3 mln zł.

W 2020 r. niższa o 138 mln zł, tj. o 30,2%, w porównaniu do 2019 r. była realizacja zadeklarowanego podatku od gier urządzanych w kasynach i wyniosła 319,3 mln zł.

³⁵ Podatnicy, których przychody osiągnięte w danym roku podatkowym nie przekraczały równowartości 1 200 000 euro.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, zastosowane przez polski rząd oraz organizacje międzynarodowe instrumenty walki z pandemią, jak czasowe zamknięcie działalności czy odwołanie imprez sportowych, w dużej mierze wpływały na poszczególne sektory gier hazardowych i realizowaną przez nich sprzedaż. Sektorem gier najbardziej dotkniętym skutkami wprowadzonych narzędzi walki z pandemią w 2020 r. były kasyna gry, których działalność jest w pełni prowadzona stacjonarnie.

Sektor gier liczbowych i loterii pieniężnych, które organizowane są w formie monopolu państwa, pozostał w 2020 r. na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego. Łącznie z tego tytułu podatek od gier wyniósł 985 mln zł i był o 1,2 mln zł niższy, tj. o 0,1%, w porównaniu do 2019 r.

Sprzedaż gier kasynowych przez Internet (objęta monopolem państwa) wzrosła ponad dwukrotnie, co przełożyło się na wzrost podatku od gier z tego tytułu o 105% w porównaniu do roku poprzedniego. W 2020 r. podatek z tego tytułu wyniósł 163,5 mln zł, w 2019 r. – 79,7 mln zł.

W 2020 r. ponad dwukrotnie wzrosła kwota podatku od gier urządzanych w salonach gier na automatach (objęte monopolem państwa). Zadeklarowany w 2020 r. podatek wyniósł 34,3 mln zł, a w 2019 r. – 16,7 mln zł. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier, wzrost ten tłumaczyć należy dynamicznym rozwojem samej sieci salonów gier na automatach, których liczba na koniec 2020 r. wynosiła 522 wobec 201 na koniec 2019 r. Liczba automatów eksploatowanych w salonach gier wzrosła w ciągu 2020 r. o 1828 szt., do poziomu 3268.

Podatek od zakładów wzajemnych w 2020 wyniósł 874 mln i w porównaniu do 2019 r. wzrósł o 6,1%. W 2020 r. zaobserwowano zmniejszenie szarej strefy w obszarze internetowych zakładów wzajemnych do poziomu 9,4%. Z danych Ministerstwa Finansów opublikowanych 8 marca 2021 r.³⁶ wynika, że spadek ten wyniósł 3 punkty procentowe w porównaniu do 2019 r. W 2019 r. udział ten wynosił 12,4%, w 2018 r. – 16,5%, a 24,2% w 2017 r.

(akta kontroli str. 1019, 1069, 1490)

Zaplanowane w ustawie budżetowej **dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin** w wysokości 1700 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 1672,1 mln zł, co stanowiło 98,4% prognozy. Na etapie nowelizacji ustawy budżetowej prognoza dochodów w tym źródle nie została zmieniona. Niższe od prognozowanych dochody wynikały z niższych od prognozowanych o 1,6% cen miedzi. W porównaniu do 2019 r. dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin zwiększyły się o 8,8%. Wzrost dochodów w roku 2020 względem roku poprzedniego był spowodowany większym o 2,1% niż w 2019 r. wydobyciem miedzi, wyższą o 4% średnią ceną miedzi, wyższą o 29,4% średnią ceną srebra oraz wyższym o 1,7% średnim kursem dolara amerykańskiego w relacji do złotego.

Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁷ od 1 listopada 2019 r. rozpoczęto pobór podatku od wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego. W 2019 r. podmioty odprowadziły podatek z powyższego tytułu za jeden miesiąc w kwocie 9,8 mln zł. W 2020 r. podatek odprowadzany był przez cały rok, co skutkowało wpływami budżetowymi z tego tytułu w wysokości 113,5 mln zł.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nt-sytuacji-na-rynku-gier-hazardowych-online>

³⁷ Dz.U. poz. 1978.

(akta kontroli str. 1394, 1401-1402, 1490)

W 2020 r. nie wystąpiły **dochody z tytułu podatku od sprzedaży detalicznej**. W pierwotnej ustawie budżetowej zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 662,7 mln zł, natomiast w nowelizacji ustawy budżetowej założono brak realizacji tych dochodów. Ustawą z dnia 12 grudnia 2019 r.³⁸ kontynuowano zawieszenie stosowania przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej³⁹ do 30 czerwca 2020 r. Następnie ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19 zawieszenie to przedłużono do końca 2020 r.

Ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. zawieszono stosowanie przepisów ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej do końca 2019 r. w związku ze skargą Polski na decyzję Komisji Europejskiej z 30 czerwca 2017 r. wniesioną do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja Europejska w decyzji stwierdziła, że podatek stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym i że został on wprowadzony w życie w sposób niezgodny z prawem. Wyrokiem z dnia 16 maja 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził nieważność decyzji Komisji. Komisja Europejska 24 lipca 2019 r. złożyła w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołanie. Wyrokiem z dnia 16 marca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości oddalił odwołanie Komisji. Od 2021 r. podatek ten jest pobierany.

(akta kontroli str. 1063-1064)

1.2. Realizacja dochodów niepodatkowych

Prognoza dochodów niepodatkowych zawarta w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. wyniosła 14 024,7 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej uwzględniono nieco wyższe niż pierwotnie planowano wykonanie dochodów z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego (dalej także: NBP) oraz brak dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. W rezultacie prognozę dochodów niepodatkowych zwiększono o 224,3 mln zł.

Dochody niepodatkowe zrealizowane w części 77 wyniosły 14 349,3 mln zł i były wyższe od prognozowanych w nowelizacji ustawy budżetowej o 100,3 mln zł, tj. o 0,7%. W odniesieniu do pierwotnej prognozy zawartej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. były wyższe o 324,6 mln zł. W porównaniu do 2019 r. były wyższe o 6539,5 mln zł, tj. o 83,7%, głównie z powodu zrealizowania wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

W znnowelizowanej ustawie budżetowej na 2020 r. prognozowano wpłatę do budżetu państwa pochodzącą z **wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego** w wysokości 7437,1 mln zł. W sprawozdaniu finansowym Narodowego Banku Polskiego na dzień 31 grudnia 2019 r. przyjętym przez Radę Polityki Pieniężnej w dniu 8 kwietnia 2020 r. wykazany został dodatni wynik finansowy. Wpłata do budżetu państwa wyniosła 7437,1 mln zł. W latach 2018-2019 nie wystąpiła wpłata do budżetu z tytułu zysku NBP.

(akta kontroli str. 28-47, 1490)

W 2020 r. nie była planowana i nie została zrealizowana **wpłata z zysku Banku Gospodarstwa Krajowego**. W 2019 r. Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie uchwały Rady Nadzorczej w sprawie zatwierdzenia podziału zysku netto za 2018 r. oraz zysku z lat ubiegłych, przekazał na rachunek dochodów budżetu państwa 364,7 mln zł.

³⁸ Dz.U. poz. 2497.

³⁹ Dz.U. z 2020 poz. 1293.

Prognoza **dochodów z cła** przyjęta w ustawie budżetowej wyniosła 4680 mln zł i w nowelizacji ustawy budżetowej nie była zmieniana. Dochody z cła wyniosły 4557,7 mln zł i w porównaniu do prognozy były niższe o 122,3 mln zł, tj. o 2,6%. Wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej była o 7% (o 7,6 mld euro) niższa niż prognozowano, a efektywna stawka celna ukształtowała się na poziomie prognozowanym (1,00%). Średni kurs euro wyniósł 4,4444 zł i był wyższy od prognozowanego (4,2955 zł) i średniego kursu w 2019 r. (4,2980 zł).

Dochody były wyższe niż w 2019 r. (4409 mln zł) o 148,7 mln zł, tj. o 3,4%. Wartość towarów importowanych spoza obszaru krajów UE była o 2,4% wyższa w porównaniu do 2019 r., a efektywna stawka celna obniżyła się o 0,04 punktu procentowego.

Zaległości celne na koniec 2020 r. wyniosły 135,7 mln zł i były o 20,5 mln zł niższe w porównaniu do stanu na koniec 2019 r., tj. o 13,1%. Z ewidencji odpisano przedawnione zaległości w kwocie 30,6 mln zł.

Zgodnie z regulacjami unijnymi 20% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 80% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej (przekazywane z części Środki własne Unii Europejskiej).

(akta kontroli str. 6-23, 1469-1473)

Prognozę **dochodów z wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych** ustanowiono w pierwotnej ustawie budżetowej w kwocie 50 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej założono brak dochodów z wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych. Według sprawozdania Rb-27 części 77 dochody te wykazano w wartości ujemnej – minus 67,3 mln zł. W 2019 r. dochody w tym źródle, prezentowane wraz z dochodami z tytułu wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wyniosły 289,5 mln zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych, w 2020 roku dokonano zwrotów nadpłaconych kwot z tytułu wpłat z zysku za 2019 r., na podstawie art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁴⁰ w związku z dokonaną zmianą przez art. 17 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴¹ oraz w związku z ogłoszeniem w dniu 13 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego w związku z pandemią koronawirusa. Zgodnie z art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa państwowe obowiązane do dokonania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa zwolnione są za okres roku obrotowego, w którym wystąpił stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz za okres roku obrotowego poprzedzających rok obrotowy, w którym wystąpił którykolwiek z wyżej wymienionych stanów.

W 2020 r. nie planowano i nie wystąpiły **dochody z tytułu wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa**. Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw⁴² utworzyła państwowy fundusz celowy pn. Fundusz Inwestycji Kapitałowych (art. 24), którego przychodem od 2020 r. są m.in. wpłaty z zysku spółek, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (art. 1 pkt 27, w związku z art. 25 ust. 4).

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1998.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 695.

⁴² Dz. U. poz. 492.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe zrealizowano w kwocie 2421,7 mln zł, tj. 113,6% prognozy. W nowelizacji ustawy budżetowej prognoza nie została zmieniona. Wyższa od założeń realizacja tych dochodów wynikała przede wszystkim z wpłat odsetek od nieterminowego regulowania podatków i opłat (główne źródło w tej kategorii dochodów).

W porównaniu do uzyskanych w 2019 r. dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe były o 11,8% niższe.

Dochody z tytułu nieterminowych wpłat podatków i opłat do budżetu państwa wyniosły 1388,9 mln zł wobec planowanych w wysokości 948,9 mln zł (w 2019 r. 1434,6 mln zł wobec 750,2 mln zł). Największy udział dochodów z tego tytułu (ponad 50%) stanowiły wpływy od nieterminowych wpłat podatku od towarów i usług. W 2020 r. wpłaty z tego tytułu wyniosły 706,2 mln zł (w 2019 r. – 735,7 mln zł).

Odsetki wypłacone przez organy podatkowe za nieterminowe rozliczenia, które pomniejszyły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, wyniosły 248,3 mln zł i były niższe o 98,2 mln zł, tj. o 28,3%, od wypłaconych w 2019 r. (346,5 mln zł). Odsetki wypłacone przez organy podatkowe na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 122,6 mln zł i były niższe od wypłaconych w 2019 r. (148,8 mln zł) o 26,2 mln zł. Wypłacone przez urzędy skarbowe odsetki z tytułu nieterminowych zwrotów VAT wyniosły w 2020 r. 108,6 mln zł i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 2,4 mln zł, tj. o 2,2%.

Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 639,4 mln zł i były wyższe od zaplanowanych o 12,7 mln zł, tj. o 2%. Dochody te wykonano na zbliżonym poziomie co w 2019 r. (640,1 mln zł).

Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 428,3 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 27,3 mln zł, tj. o 6,8%. Były niższe od dochodów wykonanych w 2019 r. o 175,7 mln zł, tj. o 29,1%.

Z tytułu rozliczenia niewykorzystanych w terminie środków finansowych na wydatki niewygasające dysponentów części budżetowych zwrócili na rachunek budżetu państwa kwotę 11,8 mln. Największe kwoty wpłynęły od dwóch dysponentów części budżetowych, tj. Sprawy wewnętrzne (10,6 mln zł) oraz Województwo łódzkie (1,1 mln zł).

(akta kontroli str. 6-23, 1490, 1496)

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

Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wyniosły 2132 mln zł i w porównaniu do prognozowanych były niższe o 209,7 mln zł, tj. o 9%. Prognoza dochodów przyjęta w pierwotnej ustawie budżetowej nie była zmieniana. Dochody z tego źródła były o 266,5 mln zł, tj. o 14,3%, wyższe niż w 2019 r.

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej: EFTA), wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych wpływ miało wykonanie dochodów z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014–2020. Na dochody przekazano środki w wysokości 1459,9 mln zł. W porównaniu do kwoty prognozowanej były one niższe o 292,9 mln zł (o 16,7%). Poniżej planu (o 100,3 mln zł) zrealizowano wpłaty z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz (o 136,1 mln zł) z 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020.

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA wyniosły 23,6 mln zł i były o 11,5 mln zł niższe od prognozowanych. Dochody zrealizowano w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 (13,6 mln zł) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (10 mln zł).

Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 166 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 5,7 mln zł, tj. o 3,5%.

Na kwotę zrealizowanych środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi wpływ miała epidemia COVID-19. Ze względu na sytuację epidemiczną, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej, proces oceny projektów, podpisywania umów na projekty indywidualne uległ wydłużeniu, co spowodowało przesunięcie terminów wypłaty zaliczek dla beneficjentów, a tym samym mniejsze wydatkowanie środków w ramach projektów.

Zrealizowano nieplanowane wpływy po ostatecznym rozliczeniu z Komisją Europejską realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 w kwocie 235,9 mln zł, w tym odsetki bankowe w kwocie 35,2 mln zł.

(akta kontroli str. 683-686, 747-754, 842-873)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie realizacji dochodów w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Prognozy dochodów podatkowych zostały sporządzone prawidłowo. Dochody podatkowe, stanowiące 95,7% dochodów części 77, były wyższe od założonych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Zmiana prognozy tych dochodów podatkowych była uzasadniona pogorszeniem sytuacji społeczno-gospodarczej po wybuchu pandemii COVID-19.

W efekcie lepszej w II półroczu 2020 r. od prognozowanej sytuacji makroekonomicznej dochody podatkowe wykonano w kwocie o 20 521,8 mln zł, tj. o 5,9%, wyższej od planu przyjętego w zmienionej ustawie budżetowej. Zdaniem NIK, wpływ miały na to także rozwiązania wprowadzane w ramach programów osłonowych mające na celu ograniczenie wystąpienia u przedsiębiorców negatywnych skutków pandemii COVID-19, jak również działania uszczelniające system podatkowy wdrażane w poprzednich latach.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi także uwag do prognozy dochodów niepodatkowych i dochodów ze środków z UE i innych źródeł zagranicznych. Prognozy przygotowano prawidłowo.

2. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych

Należności pozostałe do zapłaty w części 77 na koniec 2020 r. wyniosły 126 979,8 mln zł, z tego należności podatkowe – 119 064,3 mln zł, a należności niepodatkowe – 7915,5 mln zł. Na koniec 2020 r. były one o 2,6% wyższe niż na koniec 2019 r., natomiast w 2019 r. w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. wzrosły o 5%.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych były o 2344 mln zł wyższe niż w 2019 r. Oznaczało to wyhamowanie tempa przyrostu tych należności z 4,4% w 2019 r. do 2%. Obniżeniu z 1,3% w 2019 r. do 0,6% uległa także relacja przyrostu należności podatkowych pozostałych do zapłaty do zrealizowanych dochodów podatkowych. W 2017 r. ta relacji wyniosła 5,5%, a w 2018 r. – 2,7%.

(akta kontroli str. 1493, 1494)

Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących, pomniejszonych o nadpłaty wymagalne, do sumy zaległości bieżących wymagalnych i wpływów bieżących, pomniejszonych o nadpłaty wymagalne, wyniósł 97,6% i w porównaniu z osiągniętym w poprzednim roku pozostał na zbliżonym poziomie (w 2019 r. wyniósł 97,7%). W 2017-2018 relacja ta wyniosła odpowiednio 95,8% raz 97,5%.

(akta kontroli str. 1535, 1627)

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 91,6% stanowiły zaległości netto (109 104,3 mln zł). Tempo ich przyrostu było szybsze niż należności i wyniosło 3,6%, natomiast w 2019 r. tempo przyrostu wyniosło 4,3%. Zwiększyła się z 28,7% w 2019 r. do 29,5% w 2020 r. relacja kwoty zaległych podatków do kwoty dochodów podatkowych.

(akta kontroli str. 1493)

W strukturze zaległości podatkowych udział zaległości w podatku VAT nieznacznie zmniejszył się: z 82,1% w 2019 r. do 81,1% w 2020 r. Zaległości netto w VAT na koniec 2020 r. wyniosły 88 533,2 mln zł i były o 2039 mln zł (o 2,4%) wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Zaległości z podatku akcyzowego stanowiły 8,4% stanu zaległości, z PIT – 6,7%, a z CIT – 3,8%.

Na wielkość należności pozostałych do zapłaty (i zaległości) w istotny sposób oddziaływały decyzje wydane po kontrolach rozliczeń VAT na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług (przepis ten nakłada na podmiot wystawiający fakturę obowiązek zapłaty wykazanego w niej podatku, także w przypadku wystawienia faktury fikcyjnej). Należności wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, na koniec 2020 r. wyniosły 49 994,8 i były o 1600,4 mln zł (o 3,1%) niższe niż na koniec 2019 r. Na zmniejszenie tych należności wpływ miała mniejsza niż w 2019 kwota podatku z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o VAT, w 2019 w wyniku decyzji przypisano 2254,6 mln zł, a w 2020 r. – 1463,4 mln zł. Na spadek kwoty tych należności wpłynęło także odpisywanie zaległości z powodu przedawnienia. Na koniec 2019 r. należności wynikające z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT, na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług, wyniosły 51 595,2 mln zł, na koniec 2018 r. – 49 342,5 mln zł, na koniec 2017 r. – 46 637,9 mln zł, a na koniec 2016 r. – 34 752,9 mln zł.

Wielkość należności pozostałych do zapłaty wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług uzależniona jest między

innymi od intensywności działań kontrolnych oraz liczby wykrywanych w ich trakcie oszustw podatkowych.

Wpłaty zrealizowane w 2020 r. z tytułu należności wynikających z decyzji wydanych po kontrolach rozliczeń VAT na podstawie artykułu 108 ustawy o podatku od towarów i usług wyniosły 106,8 mln zł i były wyższe od wpłat zrealizowanych w 2019 r. o 0,6 mln zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, należności te są trudne, często niemożliwe do wyegzekwowania. Decyzje wydane na podstawie tego przepisu dotyczą w dużej mierze podmiotów uczestniczących w oszustwach podatkowych, w tym podmiotów biorących udział w zorganizowanej grupie przestępczej. Podmioty te często jako miejsce prowadzenia działalności wskazywały tzw. „wirtualne biura” lub nie wskazały w Krajowym Rejestrze Sądowym aktualnej siedziby czy zgłaszały nieprawdziwe dane w tym zakresie. Ponadto podmioty uczestniczące w oszustwach podatkowych często rejestrowały firmy na tzw. „słupy”, np. osoby bezdomne czy obcokrajowców. W przypadku tych podmiotów podejmowane przez organy egzekucyjne czynności są często nieskuteczne, ponieważ podmioty te nie posiadają żadnych składników majątkowych, z których można byłoby przeprowadzić skuteczną egzekucję.

(akta kontroli str. 1527, 1606-1607)

Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, według stanu na 31 grudnia 2020 r., wyniosły 82 432,9 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. (71 526,5 mln zł) wzrosły o 10 906,4 mln zł, tj. o 15,2%.

(akta kontroli str. 1528)

Wzrosła liczba dłużników posiadających zaległości we wpłatach należności podatkowych i niepodatkowych wobec budżetu państwa powyżej jednego miliona złotych – z 14 221 na koniec 2019 r. do 14 727 na koniec 2020 r., a kwota zobowiązań wymagalnych w tej grupie dłużników wzrosła o 3473,9 mln zł (z 93 894,1 mln zł do 97 368 mln zł). Na koniec 2020 r. zobowiązania wymagalne największych dłużników stanowiły 83,4% zaległości (w 2019 r. 83,8%).

(akta kontroli str. 1561-1562, 1582-1583)

Na koniec 2020 r. zaległości podatkowe bieżące (powstałe w trakcie roku sprawozdawczego) wyniosły 12 970,2 mln zł i były o 1,5% wyższe niż na koniec roku poprzedniego. Na koniec 2019 r. zaległości podatkowe bieżące były o 16,5% niższe niż na koniec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1602)

Z kwoty 119 064,3 mln zł niezapłaconych na koniec 2020 r. zobowiązań podatkowych, należności w kwocie 10 738,1 mln zł (9%) były rozłożone na raty lub miały odroczony termin płatności, wynikały z decyzji, których wykonanie zostało wstrzymane w związku z wniesieniem skargi do sądów administracyjnych, były objęte postępowaniem ugodowym lub układowym, postępowaniem upadłościowym lub egzekucją sądową. Odsetek takich należności zwiększył się, w 2018 r. wynosił 7,5%, a w 2019 r. – 8,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1508)

Organy egzekucyjne w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 3343,3 mln zł, tj. o 33,1% (1653,5 mln zł) mniej niż w roku poprzednim. W 2019 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 18,1%, a w 2018 r. o 13,3%.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in., że na wysokość kwot wyegzekwowanych w 2020 r. miały wpływ ograniczenia wprowadzone w związku ze stanem epidemii COVID-19. Ministerstwo Finansów kierowało do podległych jednostek wytyczne, w których określało sposób postępowania organów egzekucyjnych w zakresie prowadzonych postępowań w związku z sytuacją COVID-19. Pismem z 17 marca 2020 r. zalecono m.in.: ograniczenie do niezbędnego minimum wykonywania przez pracowników organów egzekucyjnych czynności w terenie, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich środków bezpieczeństwa, zachęcanie zobowiązanych do kontaktu z organami egzekucyjnymi poprzez e-PUAP oraz telefonicznie, rekomendowanie zobowiązanym korzystanie z elektronicznych form płatności, odwołanie zaplanowanych na marzec 2020 r. licytacji publicznych bądź przetargów ofert, skupienie się na dokonywaniu czynności egzekucyjnych, które nie wymagają bezpośredniego fizycznego kontaktu z zobowiązanym lub osobami trzecimi. W uzupełnieniu powyższego, pismem z 23 marca 2020 r. wskazano, aby nie podejmować czynności egzekucyjnych do rachunków bankowych, na które są przekazywane należności z tytułu udzielenia świadczenia opieki zdrowotnej, wykonywane przez podmioty wykonujące określoną działalność leczniczą w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Ponadto zamknięcie w związku z epidemią wielu branż gospodarki miało również negatywny wpływ na sytuację majątkową podatników prowadzących działalność gospodarczą objętą tymi ograniczeniami. Wpłynęło to na pogorszenie się wskaźników mierzących realizację i efektywność postępowań egzekucyjnych oraz obniżenie się innych wielkości, takich jak kwota wyegzekwowanych zaległości. W 2020 r. obniżyła się efektywność większości stosowanych w egzekucji środków egzekucyjnych. Kwota wyegzekwowana w 2020 r. w wyniku egzekucji z pieniędzy (pobranie należności u zobowiązanego i w urzędzie) w zakresie tytułów wykonawczych wystawionych na należności budżetu państwa była mniejsza w porównaniu do 2019 r. o 339 863 tys. zł. Zmalała również kwota wyegzekwowana w wyniku zajęcia rachunku bankowego, który jest najskuteczniejszym środkiem egzekucyjnym. W wyniku zastosowania tego środka w zakresie tytułów wykonawczych wystawionych na należności budżetu państwa w 2020 r. wyegzekwowano o 650 276 tys. zł mniej niż w 2019 r.

(akta kontroli str. 1549, 1606-1613)

Od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały w 2020 r. kwotę 279 mln zł (0,3% zaległości wymagalnych na koniec 2020 r.), tj. niższą niż rok wcześniej (578 mln zł, co stanowiło 0,7% zaległości wymagalnych na koniec 2019 r.). W 2018 r. od największych dłużników organy egzekucyjne wyegzekwowały kwotę 354 mln zł, tj. 0,4% nieuregulowanych należności na koniec 2018 r.

(akta kontroli str. 1527)

Liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe zrealizowanych średnio przez jednego pracownika lub funkcjonariusza zatrudnionego w komórce egzekucyjnej obniżyła się z 265 w 2018 r. i 283 w 2019 r. do 220 w 2020 r. Zatrudniony w komórce egzekucyjnej wyegzekwował średnio w 2020 r. 830 tys. zł, tj. mniej niż w 2019 r. o 31,3% i w 2018 r. o 18,1%.

Kwota wyegzekwowanych (samych) należności podatkowych przypadająca na 1 złoty poniesionych wydatków na wynagrodzenia dla pracowników i funkcjonariuszy organów egzekucyjnych wyniosła w 2020 r. 7,05 zł, gdy 8,95 zł w 2017 r., 9,28 zł w 2018 r., 10,16 zł w 2019 r.

(akta kontroli str. 1595-1600)

Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, obniżył się z 43,8% w 2019 r. do 33,8%, natomiast w 2018 r. wzrósł z 39,4% do 41,9%. Na koniec 2020 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 9906 mln zł i była o 1493,5 mln zł niższa od wykazanej na koniec 2019 r. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku wyniosła 3,1% wobec 4,7% na koniec 2019 r. i 3,8% na koniec 2018 r.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in., że kwota należności dochodzonej przez organ egzekucyjny jest uzależniona od kwot tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji. Natomiast podstawą prawną wystawienia tytułu wykonawczego jest decyzja, deklaracja itd. Organ egzekucyjny nie ma wpływu ani na ilość tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji, ani też – na wysokość zaległości objętych tymi tytułami wykonawczymi. W zakresie należności stanowiących dochód budżetu państwa w 2020 r. wpłynęło do organów egzekucyjnych 873 115 tytułów wykonawczych. Jest to o 377 814 tytułów mniej niż w 2019 r. Mniejsza liczba odnotowanych przez organy egzekucyjne tytułów wykonawczych wynika między innymi z wprowadzonych w związku epidemią wirusa SARS-CoV-2 regulacji, takich jak czasowe wyłączenie stosowania przez organy przepisów o fikcji doręczania korespondencji, co ograniczało skuteczne doręczanie upomnień, czy zawieszenie terminów procesowych wydłużających stan braku ostateczności decyzji określających/ustalających zobowiązania podatkowe oraz opóźniających dochodzenie należności. Mniejsza liczba odnotowanych przez organy egzekucyjne tytułów wykonawczych związana była również z dużą liczbą wydawanych decyzji o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (raty oraz odroczenie terminu płatności) na podstawie wniosków składanych z powołaniem się na przyczyny związane z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 1549, 1606-1613)

Z powodu bezskuteczności organy egzekucyjne umorzyły w 2020 r. prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę 6726,7 mln zł (w 2019 r. na kwotę 9942,6 mln zł, a w 2018 r. na kwotę 13 143 mln zł).

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków wyjaśnił m.in., że w zakresie tytułów wykonawczych wystawionych na należności budżetu państwa organy egzekucyjne w 2020 r. umorzyły prowadzone postępowania egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji na podstawie 155 302 tytułów wykonawczych i w porównaniu do 2019 r. było o 18 019 tytułów wykonawczych więcej. W związku z powyższym mniejsza kwota wynikająca z tytułów wykonawczych umorzonych z powodu bezskuteczności egzekucji jest związana z mniejszym zadłużaniem bieżącym głównym objętym tytułami, na podstawie których prowadzone postępowanie egzekucyjne zostało umorzone w 2020 r.

(akta kontroli str. 1528, 1608-1609)

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe, liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym, wyniósł 48,6% i obniżył się w porównaniu do poprzedniego roku (w 2019 r. wyniósł 54,7%).

(akta kontroli str. 1556, 1577)

Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 2,8% i w porównaniu do 2019 r. obniżył się o 0,9 punktu procentowego.

(akta kontroli str. 1536,1626)

W 2020 r. wzrosła o 26,1%, kwota należności (podatkowych) odpisanych z powodu przedawnienia. W 2018 r. odpisane przedawnione należności wyniosły 5184,5 mln zł, w 2019 r. – 6953,1 mln zł, a w 2020 r. – 8766,4 mln zł. Główną przyczyną przedawnienia się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych w stosunku do nich postępowań egzekucyjnych i brak możliwości zastosowania skutecznego środka egzekucyjnego przerywającego bieg przedawnienia, głównie z uwagi na brak majątku zobowiązanych podlegającego egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 1552, 1517)

W 2020 r. na raty rozłożono należności na kwotę 2520,9 mln zł, tj. o 67,3% wyższą niż w 2019 r. (1507,2 mln zł). Kwota umorzonych w 2020 r. należności podatkowych wyniosła 81,9 mln zł i była o 58,3% niższa niż w 2019 r. (196,3 mln zł). Z urzędu umorzono należności na kwotę 61,1 mln zł, tj. kwotę trzykrotnie niższą niż w 2019 r. (180 mln zł). Najwięcej umorzeń (78,5%) dotyczyło podatku od towarów i usług – 64,3 mln zł. W 2020 r. na wniosek podatnika umorzono należności na kwotę 6,2 mln zł, natomiast w 2019 r. na kwotę 8,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1545,1546,1618)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Poboru Podatków, w marcu 2020 r. Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) w związku z epidemią COVID-19 podjęła działania kształtujące politykę ulgową w kierunku zmniejszenia obciążeń podatników oraz wsparcia przedsiębiorstw i osób fizycznych mających problemy z przepływem środków pieniężnych. W marcu 2020 r. do podległych jednostek skierowano pismo, a następnie wytyczne do organizacji pracy urzędów skarbowych w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w przypadku powołania okoliczności związanych z epidemią. Wnioski podatników o odroczenia zapłaty podatków, rozłożenia na raty bądź nawet umorzenia zaległości traktowane są priorytetowo przez KAS i były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki przez naczelników urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 534-587)

W 2020 r. urzędy celno-skarbowe przeprowadziły łącznie 2337 kontroli skarbowych i celno-skarbowych, tj. o 284 mniej niż w 2019 r. Zmniejszyła się także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości – o 115 (z 2154 do 2039), a także kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli – o 2627,1 mln zł (z 9804,8 mln zł do 7177,7 mln zł). Przy mniejszej liczbie kontroli wzrósł z 82,2% do 87,2% odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości.

W porównaniu do 2019 r. o 27,8% zmniejszyła się liczba decyzji wydanych w wyniku kontroli skarbowych i celno-skarbowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług. W 2020 r. wydano 382 takich decyzji na kwotę podatku 1463,4 mln zł, gdy rok wcześniej było to 529 decyzji na kwotę 2254,6 mln zł.

Udział podatku VAT w strukturze ustaleń podatkowych w 2020 r. utrzymał się na zbliżonym poziomie do osiągniętego w 2019 r. i wyniósł 78,6% (wobec 78,4%), a kwota wpłat i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT uzyskana w wyniku kontroli przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe zmniejszyła się z 1703,3 mln zł do 1412,2 mln zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad

Kontrolami, przyczyn obniżenia kwoty wpłat i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT w 2020 r. należy upatrywać w mniejszej liczbie zakończonych kontroli, w porównaniu do 2019 r., a co za tym idzie i mniejszych ustaleń, co przekłada się również na niższą kwotę wpłat i zatrzymanych nienależnych zwrotów VAT uzyskanych w wyniku kontroli. Ponadto wystąpienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 skutkowało zmniejszoną możliwością zapłaty podatków, z uwagi na trudną sytuacją finansową części podatników.

Urzędy skarbowe w 2020 r. przeprowadziły 15,3 tys. kontroli podatkowych (w 2019 r. 20,4 tys.), z których 85,8% zakończyło się wykryciem nieprawidłowości (w 2019 r. wskaźnik ten wyniósł 93,9%, w 2018 r. – 88,9%).

(akta kontroli str. 1430-1437, 1440)

Jak m.in. wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, kluczowym czynnikiem, który wpłynął na spadek liczby kontroli w 2020 r. w porównaniu do 2019 r., było wystąpienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, co wywołało daleko idące skutki w wielu obszarach gospodarki oraz dla organów państwa, w tym ograniczenie aktywności kontrolnej. Nie bez znaczenia dla zidentyfikowanej sytuacji było wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych na mocy art. 15zzs ust. 1 specustawy z dnia 31 marca 2020 r. (tzw. ustawa Tarcza 1.0.), m.in. w postępowaniach i kontrolach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz kontrolach celno-skarbowych. Przedmiotowe terminy „odwieszono” z dniem 25 maja 2020 r. na podstawie art. 68 „tarczy antykryzysowej 3.0”. Dodatkowo w ww. okresie trwania pandemii kierownictwo KAS podjęło decyzję o wszczynaniu nowych kontroli jedynie w przypadkach najistotniejszych.

(akta kontroli str.1440)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, przepisy specustawy miały istotny wpływ na przebieg i czas trwania kontroli, gdyż: jeżeli termin na złożenie zastrzeżeń do protokołu kontroli podatkowej skończył się w czasie trwania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego, ulegał on zawieszeniu na mocy ustawy. Do czasu upływu terminu określonego w przepisach przejściowych ustawy, która uchylila przepis art. 15zzs specustawy, podatnik miał prawo wniesienia zastrzeżeń; zakończenie postępowania podatkowego lub kontroli było możliwe, jeśli w okresie zawieszenia terminu strona lub kontrolowany zastosowali się do wezwania lub zawiadomienia lub skorzystali z przysługujących im uprawnień, np. wypowiedzieli się w sprawie zebranego materiału dowodowego; jeżeli zachodziła konieczność wypowiedzenia się w sprawie konkretnych dowodów, wzywa się kontrolowanego w trakcie kontroli do wypowiedzenia się i wyznacza się termin na to wypowiedzenie – w czasie obowiązywania specustawy, termin ten też ulegał zawieszeniu; analogiczna sytuacja dotyczyła terminów w postępowaniach podatkowych prowadzonych po przekształceniu kontroli celno-skarbowych.

W celu zapewnienia bezpiecznych warunków pracy/służby i zachowania ciągłości zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej Szef KAS wprowadził zasady pracy oraz służby w okresie pandemii koronawirusa, z uwzględnieniem pracy zdalnej i zmianowej ograniczającej bezpośredni kontakt z podatnikiem.

(akta kontroli str. 1446-1449)

Zmniejszeniu liczby kontroli towarzyszył wzrost liczby czynności sprawdzających, tj. z 2620 tys. w 2018 r., 2572 tys. w 2019 r. do 2634,5 tys. w 2020 r. Wzrosła także

kwota stwierdzonych nieprawidłowości w toku czynności sprawdzających. W 2020 r. stwierdzone nieprawidłowości wyniosły 5051,3 mln zł, w 2019 r. – 3573,8 mln zł, a w 2018 r. – 2412,4 mln zł.

W zakresie podatku od towarów i usług wzrosła zarówno liczba takich czynności, jak i kwota ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości:

- w 2020 r. przeprowadzono 1046,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2646,8 mln zł;
- w 2019 r. przeprowadzono 857,4 tys. czynności sprawdzających w zakresie rozliczeń podatku VAT, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 2305 mln zł;
- w 2018 r. przeprowadzono 842 tys. takich czynności, w wyniku których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 1411,9 mln zł.

Równolegle zmniejszyła się liczba czynności sprawdzających dokonywanych wobec podatników PIT z 937,4 tys. w 2018 r. oraz 836,3 tys. w 2019 r. do 781,5 tys. w 2020 r. Jednocześnie wzrosła kwota stwierdzonych nieprawidłowości z 901,4 mln zł w 2019 r. do 1849,5 mln zł w 2020 r. Znaczący wzrost wynikał m.in. z ustalenia dokonanego w toku czynności sprawdzających, prowadzonych przez Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie, i korekty zeznania PIT, dokonanej w wyniku błędnego wykazania zaliczek na podatek dochodowy i kwoty do zwrotu. Stwierdzone nieprawidłowości wyniosły 648,3 mln zł.

(akta kontroli str. 1431-1437)

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami, odnosząc się do kwestii spadku liczby czynności sprawdzających w podatkach CIT i PIT, wskazał, że obserwując tendencję z lat ubiegłych, nieprawidłowości w największym stopniu są wykrywane w podatku VAT. Na powyższe zdecydowany wpływ miało wprowadzenie pliku JPK_VAT, który w znacznym stopniu ułatwia i przyspiesza działania weryfikacyjne. Dodatkowo na spadek liczby czynności sprawdzających w podatku CIT może mieć wpływ stan epidemiczny ogłoszony w kraju, ponieważ takie czynności wymagają dostępu do większej ilości dokumentów, którymi dysponuje podatnik. Podobna zależność dotyczy czynności sprawdzających realizowanych w podatku PIT, w stosunku do podatników prowadzących działalność gospodarczą. Jednocześnie na mniejszą ilość czynności sprawdzających w podatku PIT wpłynęło: zagrożenie epidemiologiczne w kraju, które skutkowało ograniczeniem działalności wielu branż oraz przesunięciem terminu zapłaty zaliczek w podatku dochodowym w związku z wydanymi uregulowaniami prawnymi, co w konsekwencji spowodowało zmniejszenie ilości działań podejmowanych w podatku PIT. Mniejsza ilość czynności sprawdzających w PIT wynikała również z rozszerzenia funkcjonalności usługi e-PIT, polegającej m.in. na automatycznym wypełnianiu zeznania rocznego (z danych zawartych w deklaracjach PIT-11) – która w znacznym stopniu wyeliminowała możliwe pomyłki powstałe w czasie wypełniania deklaracji.

(akta kontroli str. 1443)

W Planie Działalności Ministra Finansów na rok 2020 dla realizacji celu *Uszczelnienie systemu podatkowego* – według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. – miernik: udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli, obejmujący kontrole prowadzone przez urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe, został ustalony na poziomie $\geq 90\%$. Na dzień 31 grudnia 2020 r. wykonanie miernika wyniosło 86%. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami czynnikiem, który wpłynął na nieosiągnięcie

miernika, była sytuacja związana z pandemią COVID-19. W związku z utrudnioną sytuacją organizacyjną i kadrową w urzędach oraz w celu zapewnienia efektywnego działania organów podatkowych przynoszącego wymierne skutki finansowe budżetowi państwa, w większym zakresie przesunięto proces weryfikacji wątpliwych rozliczeń podatkowych do czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 1429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Poprawiła się relacja wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu. W 2020 r. wyniosła 99,5% i była o 0,6 punktu procentowego wyższa w porównaniu do roku poprzedniego, a o 1,7 punktu procentowego w porównaniu do 2018 r. i o 4,0 punkty procentowe w porównaniu do 2017 r.

Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 4,2% w 2019 r. do 3,6% w 2020 r. Było natomiast wyższe od tempa wzrostu wpływów podatkowych.

Podobnie jak w roku poprzednim, niska była ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych dla podatków VAT, CIT, PIT i akcyzy obniżyła się do 2,8% wobec 3,7% w 2019 r. oraz 4% w 2018 r.

Organy egzekucyjne wyegzekwowały zaległości podatkowe w kwocie o 33,1% niższej niż w roku poprzednim. W 2019 r. kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 18,1%. Skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwoty wyegzekwowanej w drodze egzekucji administracyjnej do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, obniżyła się z 41,9% w 2018 r. oraz 43,8% w 2019 r. do 33,8% w 2020 r.

Na wyniki urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych, w szczególności dotyczące egzekwowania należności podatkowych oraz rozmiarów działalności kontrolnej, w znacznym stopniu oddziaływała sytuacja związana z pandemią COVID-19.

Nastąpiło ograniczenie liczby prowadzonych kontroli, które w pewnym zakresie zastąpiono czynnościami sprawdzającymi, mniej sformalizowanymi i dającymi możliwość ich prowadzenia bez udziału podatnika, co w konsekwencji miało wpływ na ogólne pozytywne efekty w tym obszarze. Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających prowadzonych przez urzędy skarbowe wzrosła z 3573,8 mln zł w 2019 r. do 5051,3 mln zł w 2020 r.

Poprawiła się (z 82,2% w 2019 r. do 87,2% w 2020 r.) skuteczność kontroli realizowanych przez urzędy celno-skarbowe, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem. Natomiast tak mierzona skuteczność kontroli podatkowych realizowanych przez urzędy skarbowe pogorszyła się (z 93,9% do 85,8%).

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdania łącznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2020 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 łączne dane:

- wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy⁴³ i Urzędu Skarbowego w Nowym Targu⁴⁴,
- 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.

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

W dniu 8 kwietnia 2021 r. uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27 części 77 dochody, na kwotę 321,2 mln zł, z tytułu rozliczenia *środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej* za IV kwartał 2020 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 państwa⁴⁵.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str.6-23, 519-521, 723-733, 738-739)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów budżetowych i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Dane wynikają ze sprawozdań jednostkowych.

V. Uwaga

NIK zwraca uwagę na znaczne pogorszenie się w 2020 r. skuteczności i efektywności egzekucji zaległości podatkowych w porównaniu do wyników z lat poprzednich. Na obniżenie efektów organów egzekucyjnych wpłynęły głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną, jak i rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych pandemii COVID-19. Wprowadzone zostały zmiany regulacji umożliwiające późniejsze rozliczenie podatków dochodowych za 2019 r. oraz czasowo wyłączenie przepisów dotyczących nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego. Dodatkowo na obniżenie się liczby tytułów

⁴³ Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy pełni rolę Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym Poltax2b Plus (głównie w zakresie PIT, CIT i VAT, z wyłączeniem podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych).

⁴⁴ Urząd Skarbowy w Nowym Targu pełni rolę Centrum Rozliczeń operacji finansowych ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym ZEFIR2 (rozliczeń z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku od towarów i usług z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin, należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów).

⁴⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 259.

wykonawczych kierowanych do egzekucji miały wpływ początkowe problemy w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych spowodowane błędami w działaniu nowego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus.

Niezależnie od tego, spadek efektów działań administracji skarbowej, zdaniem NIK, świadczy o potrzebie wypracowania skuteczniejszych sposobów prowadzenia egzekucji w warunkach szczególnych zagrożeń epidemicznych. Analogiczne działania powinny dotyczyć sposobów prowadzenia kontroli rozliczeń podatkowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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, 19 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
./ Małgorzata Motylow

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis

⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.