Szanowny Panie Marszałku! W odpowiedzi na otrzymaną przy piśmie z dnia 20 października 2009 r. nr SPS-023-12062/09 interpelację pana posła Krzysztofa Borkowskiego w sprawie kompetencji pracowników organów podatkowych uprzejmie wyjaśniam.

Odnosząc się do stwierdzenia, iż brak kompetencji pracowników organów skarbowych, które ujawniają się dopiero na etapie odwołań do sądów administracyjnych, narażają przedsiębiorców na obowiązek zapłaty zobowiązań, a w przypadku podważenia przez sądy decyzji podatkowych – zwrotu przez organy skarbowe w wyniku wykonania decyzji często znaczących kwot wraz z należnymi odsetkami i kosztami postępowania, należy wziąć pod uwagę szereg okoliczności związanych z funkcjonowaniem aparatu skarbowego oraz podejmowane działania.

1. Nie każde uchylenie decyzji organów podatkowych dokonane przez sąd administracyjny oznacza automatycznie, że urzędnik ją wydający popełnił błąd bądź świadczy to o jego niekompetencji. Należy pamiętać, że sądy uchylają wydane decyzje nie tylko z przyczyn merytorycznych, lecz również z przyczyn formalnych, w przypadkach uznanych przez sąd za istotne naruszenie procedury mające lub mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Należy mieć na uwadze również niejednolitość w orzekaniu sądów administracyjnych w podobnych stanach faktycznych i prawnych, co niejednokrotnie spowodowane jest odmienną interpretacją przepisów podatkowych przez poszczególne składy sędziowskie. Nie można w takiej sytuacji mówić o niekompetencji urzędników.

Istotnym zagadnieniem, o którym należy wspomnieć, jest fakt istnienia dwuinstancyjności orzekania, która pozwala wydaną decyzję i orzeczenie sądu administracyjnego I instancji poddać ponownej kontroli sądowej. W wielu przypadkach orzeczenia sądów administracyjnych I instancji są uchylane przez sąd administracyjny II instancji w wyniku rozpatrywanych skarg kasacyjnych, a przecież w takich sytuacjach nie można mówić o braku kompetencji sędziów rozstrzygających w sprawie w I instancji.

Tym samym w przypadkach uchylania decyzji wydanych przez organy podatkowe nie można wysnuwać ad hoc ogólnych wniosków o niekompetencji urzędników, gdyż jest to krzywdzące dla tych organów. Zarzut braku kompetencji powinien być poprzedzony przeprowadzoną analizą konkretnego przypadku, z uwzględnieniem wydanych interpretacji przepisów oraz istniejącego na dzień wydania decyzji orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Pragnę zauważyć, że od dnia 1 stycznia 2009 r. sytuacja z punktu widzenia podatnika uległa znacznej poprawie w związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) przez dodanie rozdziału 16a regulującego wykonanie decyzji.

Obecnie w myśl art. 239a decyzja nieostateczna, nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlega wykonaniu, chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzji nieostatecznej może być nadany taki rygor tylko w ściśle określonych w ustawie warunkach.

Natomiast w przypadku decyzji ostatecznej, zgodnie z art. 239f §1, organ podatkowy pierwszej instancji wstrzymuje wykonanie decyzji ostatecznej w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego.

3. W kontekście zadanych pytań (pkt 2, 3) uprzejmie informuję, że Ministerstwo Finansów dysponuje innym zakresem danych niż wyszczególnione przez pana posła w interpelacji, niemniej obrazujących tematykę problemów w niej poruszonych.

W latach 2006–2008 (brak danych za lata 2004–2005) organy skarbowe wydały:

— w 2006 r. – 2 027 229 decyzji podatkowych ogółem, w tym 709 044 decyzji wymiarowych, z czego 6683 zostało uchylonych przez izby skarbowe oraz 1447 decyzji przez WSA i NSA, co stanowi 0,40% decyzji ogółem i 1,15% decyzji wymiarowych,

— w 2007 r. – 1 607 379 decyzji podatkowych ogółem, w tym 561 831 decyzji wymiarowych, z czego 7057 zostało uchylonych przez izbę skarbową oraz 1383 decyzji przez WSA i NSA, co stanowi 0,53% decyzji ogółem i 1,50% decyzji wymiarowych,

— w 2008 r. – 1 716 977 decyzji podatkowych ogółem, w tym 612 641 decyzji wymiarowych, z czego 7201 zostało uchylonych przez izbę skarbową oraz 1386 decyzji przez WSA i NSA, co stanowi 0,50% decyzji ogółem i 1,40% decyzji wymiarowych.

Roczna kwota nadpłat do zwrotu (wraz z odsetkami za zwłokę) na skutek wadliwych (uchylonych przez WSA, NSA i izbę skarbową) decyzji podatkowych wyniosła w 2006 r. 245 364 tys. zł, w 2007 r. 191 341 tys. zł, a w 2008 r. 304 583 tys. zł, natomiast koszty postępowania przed sądami administracyjnymi zasądzone od organów podatkowych stanowiły kwotę: w 2006 r. – 7717 tys. zł, w 2007 r. – 5776 tys. zł, w 2008 r. – 5140 tys. zł.

Sprawozdawczość organów celnych obejmuje liczbę rozstrzygnięć w ramach II instancji w sprawach, w których organem odwoławczym jest dyrektor izby celnej, a od 2006 r. również liczbę złożonych odwołań do wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach, w których stroną jest dyrektor izby celnej, co przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	**Rok:**				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
Liczba rozstrzygnięć w ramach II instancji	35 474	52 931	63 435	46 553	39 335
Liczba decyzji I instacji wzruszonych w II instancji	3 882	8 900	7 875	9 748	7 171
Liczba odwołań złożonych do WSA	b.d.	b.d.	8 325	6 313	5 531

Natomiast wysokość wypłaconych przez organy skarbowe i celne odsetek oraz odszkodowań przedstawia następująca tabela:

Wyszczególnienie	Kwoty odsetek wypłaconych w wyniku uchylenia wadliwych decyzji (w tys. zł)				
	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
1	2	3	4	5	6
Izby Skarbowe - ogółem w tym:	131 860	183 964	156 969	135 570	82 594
Podatek dochodowy od osób prawnych	33 120	44 659	35 466	50 912	22 947
Podatek dochodowy od osób fizycznych	11 468	14 228	31 053	10 832	17 931
Podatek od towarów i usług	86 464	124 314	90 403	73 796	41 549
Izby Celne - ogółem w tym:	4 475	17 997	13 119	13 780	20 515
Podatek akcyzowy	672	11 471	7 254	1 724	15 605
Cła	3 780	6 526	5 864	12 056	4 910
Razem	**136 335**	**201 961**	**170 088**	**149 350**	**103 109**

Wyszczególnienie	Kwoty wypłaconych odszkodowań na rzecz osób fizycznych i osób prawnych (w tys. zł)				
	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Izby Skarbowe - ogółem	480	863	269	1 510	51
Izby Celne - ogółem	2 233	540	1 356	4 256	333
Razem	**2 713**	**1 403**	**1 625**	**5 766**	**384**

4. Jednocześnie uprzejmie informuję, że w ramach merytorycznego nadzoru nad podległymi organami podatkowymi w celu poprawienia realizacji zadań w zakresie polityki finansowej państwa stosowana jest ocena realizacji tych zadań przy wykorzystaniu mierników podstawowych. Mierniki określane są coroczną decyzją ministra finansów w dokumencie „Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa”.

Ocena ta od 2009 r. została bardzo rozszerzona i jest dokonywana co kwartał na podstawie 32 mierników obejmujących następujące obszary działania izb i urzędów skarbowych:

— wymiar,

— kontrola podatkowa,

— rachunkowość podatkowa,

— egzekucja administracyjna,

— realizacja zadań własnych przez izby skarbowe.

Przykładowo jednym z mierników wpływającym na ocenę naczelników urzędów skarbowych jest wskaźnik prawidłowości orzeczeń wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych, w którym brana jest pod uwagę liczba decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego m. in. z powodu orzeczenia sądu.

Natomiast przy ocenie dyrektorów izb skarbowych stosowany jest m.in. miernik: merytoryczna prawidłowość orzecznictwa izb skarbowych jako organów odwoławczych, gdzie badany jest stosunek liczby decyzji odwoławczych uchylonych przez sądy administracyjne do liczby decyzji odwoławczych zaskarżonych do WSA.

Wykonywanie zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych podlega okresowej analizie i ocenie przy wykorzystaniu mierników zawartych w ww. dokumencie.

W Służbie Celnej stosowane są wskaźniki służące ocenie działania izb celnych. Wśród wskaźników oceniających izby celne są również wskaźniki oceniające postępowanie w ramach I i II instancji oraz jakość wydawanych decyzji:

— liczba zaskarżonych decyzji I instancji w stosunku do liczby wszystkich decyzji I instancji,

— liczba wzruszonych decyzji I instancji w stosunku do liczby decyzji i postanowień wydanych w ramach II instancji,

— liczba skarg do WSA w stosunku do liczby rozstrzygnięć wydanych w ramach II instancji.

5. Ponadto uprzejmie informuję, że wynagrodzenia pracowników w administracji podatkowej regulują następujące przepisy:

— ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227 poz. 1505 z późn. zm.),

— rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania

innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 12, poz. 79),

— rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 76, poz. 506, z późn. zm.),

— rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 45, poz. 290, z późn. zm.).

Ponad 98% zatrudnionych osób w administracji podatkowej stanowią pracownicy korpusu służby cywilnej.

Składnikami wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej jest:

— wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska pracy,

— dodatek specjalny wynikający ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań,

— dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej

Ponadto członkowi korpusu służby cywilnej przysługuje:

— dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego,

— dodatek zadaniowy, który może być przyznany za wykonywanie dodatkowych powierzonych zadań,

— dodatkowe wynagrodzenie roczne przysługujące na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatek służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa.

Wysokość mnożników kwoty bazowej, jaka jest związana z określonym stanowiskiem, oraz rodzaje stanowisk urzędniczych regulują przepisy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie

określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 12, poz. 79).

Wysokość wynagrodzenia pracownika ustala kierownik jednostki organizacyjnej (dyrektor izby skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego) w ramach przyznanego limitu wynagrodzeń, uwzględniając rodzaj wykonywanej pracy, stopień trudności, szczególne warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby wykonywać dany zakres czynności na stanowisku pracy.

Dodatkowo za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę z utworzonego w tym celu funduszu nagród w służbie cywilnej w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych, który pozostaje w dyspozycji dyrektorów generalnych urzędów.

Członkowi korpusu służby cywilnej zatrudnionemu w komórce egzekucyjnej urzędu skarbowego na stanowisku komornika skarbowego, poborcy skarbowego, starszego poborcy skarbowego, referenta, starszego referenta, inspektora i starszego inspektora, zwanemu dalej egzekutorem, za osobiste wykonanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych przysługuje wynagrodzenie prowizyjne na podstawie przepisów rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 76, poz. 506, z późn. zm.).

Dla każdego stanowiska urzędniczego w służbie cywilnej jest sporządzany opis stanowiska pracy, w którym wskazuje się realizowane zadania, wymagane kompetencje, kwalifikacje i zakres odpowiedzialności ze względu na umiejscowienie i funkcję stanowiska pracy w strukturze urzędu. Opis stanowiska ma swoje przełożenie na jego wartościowanie, co z kolei wiąże się z wysokością wynagrodzenia. Zasady opisu stanowisk oraz ich wartościowania regulują przepisy zarządzenia nr 81 prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia

2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk w służbie cywilnej (M.P. Nr 48, poz. 566).

Wartościowanie stanowisk pracy przeprowadzone w 2008 r. docelowo ma spowodować uzależnienie zmian wynagrodzeń od oceny efektywności i kompetencji pracowników, tak aby:

— wszyscy pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach dysponowali kompetencjami niezbędnymi do wykonywania zadań uwzględnionych w opisie stanowiska pracy,

— wszyscy pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach otrzymywali wynagrodzenia zasadnicze w przedziale określonym w tabeli płac odpowiedniej dla stanowisk kategorii zaszeregowania,

— różnice w wynagrodzeniach poszczególnych pracowników zajmujących takie same stanowiska wynikały z oceny efektywności ich pracy i posiadanych kompetencji.

Kwestię wynagradzania funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej regulują przepisy ustawy o Służbie Celnej i ustawy o służbie cywilnej oraz akty wykonawcze do ww. ustaw. Z tytułu służby/pracy funkcjonariusz celny/pracownik otrzymuje miesięczne uposażenie/wynagrodzenie, które nie jest uzależnione od dodatkowo ustalonej wysokości zobowiązań podatkowych i celnych. Jednakże funkcjonariuszowi celnemu/pracownikowi za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej/w pracy zawodowej może być przyznana nagroda, na wysokość której może mieć wpływ m.in. wysokość ustalanych zobowiązań podatkowych i celnych.

Z poważaniem