



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.014.04.2018
P/18/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/077 – Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Janusz Klimek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/138/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr del Fidali, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/183/2018 z dnia 26 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Krakowie ² , ul. Wiślna 7, 31-007 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Gibas, Dyrektor ³ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁴

Najwyższa Izba Kontroli⁵ ocenia, że IAS w Krakowie zapewniła podległym jednostkom odpowiednie warunki organizacyjne dla wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego⁶. Organizowane szkolenia dla pracowników i zakupy niezbędnego oprogramowania umożliwiły realizację założonych celów. Rzetelnie prowadzono działania nadzorcze w zakresie wdrożenia i stosowania nowego narzędzia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pracownikom nadzorowanych przez IAS urzędów zapewniono sprzęt i aplikacje umożliwiające wykorzystanie danych ze struktur JPK w zakresie czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych. Powyższe realizowano niezwłocznie, dostosowując się do zgłaszanych potrzeb.

W ramach wdrażania JPK obligowano pracowników nadzorowanych jednostek do korzystania z nowego narzędzia, podkreślając jego rolę i możliwości. Opracowano analizę wykorzystania plików JPK, a także zgłaszano jednostce nadrzędnej

¹ Kontrola NIK obejmowała lata 2016-2017 i I połowę 2018 r., a także okresy wcześniejsze i późniejsze, jeżeli miały one związek z wdrażaniem i wykorzystaniem JPK.

² Dalej: IAS lub IAS w Krakowie.

³ Od 4 grudnia 2015 r. do 28 lutego 2017 r. Janusz Kasprzyk.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁵ Dalej: NIK.

⁶ Dalej: JPK.

(Ministerstwu Finansów – dalej: MF) pojawiające się problemy w funkcjonowaniu nowego systemu.

Zorganizowano liczne szkolenia z zakresu wykorzystania JPK oraz obsługi programów i aplikacji komputerowych temu dedykowanych.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz infrastruktura informatyczna zapewniały bezpieczeństwo danych. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły indywidualnych stanowisk komputerowych w dwóch podległych IAS jednostkach. Nieprawidłowości te nie miały charakteru systemowego i w trakcie kontroli zostały usunięte.

Dla wsparcia wykorzystania JPK przez podległe urzędy oraz realizacji działań nadzorczych powołano koordynatorów ds. JPK. W zakresie wykorzystania poszczególnych struktur JPK ściśle współpracowano z departamentami MF. W 2017 r. osiągnięto (a nawet przekroczono) wskaźnik dla przyjętego na ten rok celu *Efektywny proces czynności sprawdzających w zakresie JPK*.

Efekty działań IAS, w ocenie NIK, sprzyjały poprawie wyników kontroli i postępowań podatkowych. W 2017 r. średnia czasu trwania kontroli podatkowych prowadzonych przez małopolskie jednostki Krajowej Administracji Skarbowej⁷ była krótsza w przypadku wykorzystywania JPK o 64,8% od średniej czasu dla kontroli, w których nie używano JPK (w I poł. 2018 r. krótsza o 33,7%). Analogicznie w przypadku postępowań podatkowych – w 2017 r. wykorzystanie JPK mogło przyczynić się do skrócenia średniego czasu ich prowadzenia o 76,2%, a w I poł. 2018 r. o 74,8%.

Stopień wykorzystania JPK w I połowie 2018 r. nie przekroczył (w zakresie podatku od towarów i usług): w czynnościach sprawdzających 29%, w kontrolach podatkowych 16%, a w postępowaniach podatkowych 0,6%. Należy jednak zauważyć, że stosunkowo niewielkie wykorzystanie tego narzędzia związane było z obejmowaniem w pierwszej kolejności czynnościami kontrolnymi okresów, za które podatnicy nie byli objęci obowiązkiem JPK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stworzenie warunków organizacyjnych dla wykorzystania JPK

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. pracownikom nadzorowanym przez IAS jednostek zapewniono narzędzia i aplikacje umożliwiające wykorzystanie danych ze struktur JPK na potrzeby czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych. Były to aplikacje, udostępnione przez MF: *WRO-JPK Analyzer* (obecnie *WRO-SYSTEM*), *JPK-LUNETKA* oraz *GeneratorSum*. Ponadto IAS zapewniła do analiz i weryfikacji danych: arkusz kalkulacyjny Microsoft Excel, program ACL⁸, Directory Lister, CheckSum, Knime, IBM SPSS Modeler, Notepad++, Microsoft Access.

W 2017 r. naczelnicy podległych jednostek składali do IAS zapotrzebowanie na oprogramowanie, co stanowiło podstawę do zamówienia i rozdysponowania zakupionych później licencji. Dyrektor IAS dla realizacji zadań związanych z JPK zawarł w grudniu 2017 r. umowy na zakup 503 licencji na oprogramowanie Microsoft Office Standard 2016 PL GOV (za cenę 630,0 tys. zł). W styczniu 2018 r. Wydział Wsparcia Informatycznego, Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej oraz

⁷ Dalej: KAS.

⁸ 41 licencji.

Bezpieczeństwa i Licencji IAS rozdysponował do podległych urzędów 483 licencje Microsoft Office (zgodnie z wnioskami naczelników). W maju 2018 r. po ponownej weryfikacji zgłaszanego zapotrzebowania powyższy wydział przekazał do urzędów kolejnych 17 licencji. Ponadto Dyrektor IAS monitorował na bieżąco, czy pracownikom komórek kontroli podległych urzędów zapewniono odpowiednią ilość oprogramowania w celu prawidłowej obsługi JPK.

(dowód: akta kontroli str. 7-102, 141-175, 187-189, 1095)

W marcu i kwietniu 2018 r. Dyrektor IAS przekazał do urzędów skarbowych komputery przenośne do obsługi plików JPK zakupione przez MF. Każdy z urzędów skarbowych otrzymał 1 komputer - łącznie 28 sztuk. Dodatkowe dwa komputery zostały przekazane koordynatorom JPK w Drugim Referacie Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej IAS. Wartość zakupionych przez MF komputerów wyniosła 170,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-175, 1095)

Dostęp do aplikacji WRO-SYSTEM był nielimitowany. Na 30 lipca 2018 r. w Małopolsce było 1 525 użytkowników, którzy mieli aktywne konto. Podległe jednostki same zarządzały uprawnieniami i wnioskowały o dostęp do aplikacji, bez pośrednictwa IAS.

Dostęp do aplikacji JPK-LUNETKA podlegał limitom. W czerwcu 2017 r. IAS wystąpiła o nadanie uprawnień do tego narzędzia dla 130 pracowników oraz funkcjonariuszy. Rozszerzenie grupy użytkowników tego narzędzia było możliwe wyłącznie na umotywowany pisemny wniosek naczelnika/dyrektora jednostki administracji skarbowej przekazywany bezpośrednio do administratorów narzędzia.

Program *GeneratorSum* został udostępniony wszystkim podległym urzędom skarbowym, a dostęp do narzędzia był nielimitowany.

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 183-186)

Od kwietnia 2017 r. do lipca 2018 r. Dyrektor IAS dziewięciokrotnie kierował pisma do podległych jednostek, obligując pracowników do korzystania z danych JPK w prowadzonych działaniach m.in.: analitycznych, egzekucyjnych, monitoringu wiarytelności, czynnościach sprawdzających, kontrolach podatkowych, kontrolach celno-skarbowych i postępowaniach podatkowych.

Dodatkowo w listopadzie 2017 r., za pośrednictwem Działu Egzekucji Administracyjnej, Dyrektor IAS zwrócił uwagę naczelnikom podległych urzędów skarbowych na potrzebę korzystania z funkcjonalności modułu WIERZYTELNOŚCI w aplikacji WRO-SYSTEM w celu identyfikacji składników majątku zobowiązanego (stanowiących potencjalnie przedmiot zajęcia egzekucyjnego bądź zabezpieczającego w związku z prowadzonym postępowaniem).

Ponadto jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora IAS wykorzystanie danych pochodzących z JPK wpływa pośrednio na realizację miernika efektywności egzekucji, nałożonego przez Ministerstwo Finansów i monitorowanego przez Dział Egzekucji Administracyjnej, dlatego też Pion Poboru i Egzekucji w ramach nadzoru nad prawidłowością i efektywnością poboru należności pieniężnych i zmniejszenia zaległości zalecił urzędów skarbowym woj. małopolskiego wykorzystywanie danych wynikających ze struktur JPK zawartych we Wro-System do działań przez komórki wierzycielskie.

(dowód: akta kontroli str. 190-209)

IAS podjęła działania w celu przygotowania kadry do realizacji zadań z wykorzystaniem JPK. Przeprowadzono cykl szkoleń z wykorzystania struktur JPK

i niezbędnego w tym zakresie praktycznego wykorzystania arkuszy MS Excel. Pracownicy uczestniczyli głównie w szkoleniach organizowanych z poziomu centralnego przez Departament Poboru Podatków MF oraz korzystali z kursów e-learningowych w serwisie Atena-2. Wdrożono system szkoleń kaskadowych, które miały miejsce po odbyciu szkolenia przez jednego z pracowników komórek merytorycznych, który przekazywał pozostałym pracownikom zarówno materiały szkoleniowe, prezentacje jak i niezbędne informacje w zakresie odbytego szkolenia.

Od 1 stycznia 2016 r. do 20 lipca 2018 r. 922 osoby odbyły szkolenia *Jednolity Plik Kontrolny - informacje podstawowe* na platformie szkoleniowej Atena-2. Przeprowadzono również szkolenia stacjonarne dotyczące wykorzystania i obsługi JPK, które ukończyły 32 osoby. Ponadto 251 pracowników KAS z Małopolski brało udział w spotkaniach i szkoleniach mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie JPK.

Korzystając z platformy szkoleniowej Atena-2 od stycznia 2016 r. do końca lipca 2018 r. 449 osób przeszkolono w zakresie MS Excel. Zapewniono także szkolenia dla 21 osób z zakresu wykorzystania programu ACL.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora IAS do podnoszenia wiedzy w zakresie plików JPK pracownicy KAS mogli dodatkowo korzystać z *materiałów szkoleniowych zamieszczonych na stronie internetowej www.finance.mf.gov.pl*. Ponadto, na początku 2018 roku, przed wejściem w życie przepisów nakładających na mikroprzedsiębiorców obowiązek przysyłania plików JPK, utworzono w urzędach skarbowych komputerowe stanowiska szkoleniowe, na których zainstalowano aplikację e-mikrofima i Klient-JPK 2.0, tak aby pracownicy po zapoznaniu się z funkcjonowaniem tych aplikacji mogli udzielać aktywnego i wyczerpującego wsparcia podatnikom.

W lutym 2018 r. zorganizowano spotkanie kierowników, koordynatorów i pracowników zajmujących się obsługą JPK w podległych urzędach z koordynatorami JPK IAS w Krakowie. Na spotkaniu tym przeprowadzono szkolenie *Raporty JPK- obsługa informacji zwrotnej*.

(dowód: akta kontroli str. 210-416)

Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że *opracowane na potrzeby wykorzystania danych z JPK i udostępnione przez Ministerstwo Finansów aplikacja WRO-System i JPK Lunetka są narzędziami tworzonymi od podstaw, zdarzały się i zdarzają nadal problemy z ich funkcjonowaniem. Problemy zgłaszane przez podległe urzędy są rozwiązywane w miarę możliwości na poziomie Izby przez Koordynatorów JPK. Zgłoszenia ewentualnych nowych systemowych nieprawidłowości przekazywane były i nadal są drogą mailową do Ministerstwa Finansów (obecnie Departamentu Analiz)*.

Dyrektor IAS pismem z 21 grudnia 2017 r. przekazał do Szefa KAS własną analizę dotyczącą wykorzystania plików JPK w celu ewentualnego wprowadzenia zmian lub modyfikacji obsługi narzędzia.

W zakresie JPK-Lunetka podległe IAS urzędy zgłaszały wnioski dotyczące możliwości rozszerzenia limitu uprawnień dostępu. W powyższej sprawie korespondencja z MF za pośrednictwem IAS była bezzwłoczna. Odnośnie do funkcjonowania WRO-System urzędy zgłaszały do IAS problemy związane z logowaniem do systemu (wynikało to najczęściej z błędnego wpisywania loginów i haseł).

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora IAS *od początku funkcjonowania WRO-Systemu wszyscy użytkownicy sami mogą zgłaszać problemy związane z logowaniem*

i działaniem aplikacji na wskazany na stronie logowania do systemu adres mailowy (...) lub po zalogowaniu się do systemu, korzystając z dodanej niedawno funkcjonalności: Helpdesk-moje zgłoszenia. Jest to związane z tym, iż osoby wykorzystujące w bieżącej pracy WRO-System jako pierwsze identyfikują wszelkie nieprawidłowości, błędy i utrudnienia w jego działaniu. Mają zatem możliwość bezpośredniego kontaktu z pomocą techniczną i rozwiązania danego problemu. Niejednokrotnie potrzebne są dodatkowe informacje, o które pracownicy Ministerstwa występują bezpośrednio do osoby, która zidentyfikowała dany problem, a pośrednictwo Izby w tym zakresie jedynie niepotrzebnie wydłużyłoby sprawne rozwiązanie problemu.

Departament Analiz MF pismem z 1 czerwca 2018 r. zwrócił się z prośbą do Dyrektorów IAS o zebranie z podległych jednostek uwag i opinii na temat działania WRO-Systemu. Informacje na temat funkcjonowania aplikacji oraz blisko 50 propozycji dalszego jej rozwoju przekazano do MF 15 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 417-459)

W IAS obowiązywał System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) wprowadzony Zarządzeniem Nr 25 Dyrektora IAS z dnia 23 maja 2018 r. W odniesieniu do systemów informatycznych przetwarzających dane osobowe stosowano postanowienia zawarte w aktach wewnętrznych wdrożonych zarządzeniem Nr 75 Dyrektora IAS z 30 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych, Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi oraz Polityki Bezpieczeństwa Informacji*. Powyższe miało zastosowanie do danych pochodzących ze struktur JPK.⁹

Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że *każdy z pracowników Izby oraz podległych jednostek został zobowiązany do zapoznania się z treścią dokumentacji SZBI, a także zobowiązany do odbycia szkolenia na platformie Atena-2 w zakresie ochrony danych osobowych. Należy zaznaczyć, że z pragmatyki służbowej organów podatkowych wynika, że wszelkie dane, w tym pochodzące ze struktur JPK, wykorzystywane do realizacji celów i zadań ustawowych, objęte są tajemnicą skarbową. O bezwzględnym obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej przez wszystkich pracowników pracujących z plikami JPK przypominało Ministerstwa Finansów w piśmie znak DPPT1.8622.46.2017 z dnia 18.12.2017 r.*

Powyższe zalecenia IAS przekazała do podległych urzędów pismem z 19 grudnia 2017 r. oraz w ramach nadzoru przekazała dodatkowo pismem z 28 czerwca 2018 r.

Ponadto Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że *zabezpieczeniu danych JPK służą procedury nadawania uprawnień dostępu do aplikacji WRO-SYSTEM oraz wdrożona od dnia 18 lipca 2018 r. dodatkowa funkcjonalność tzw. „autoryzacja dostępu” w module ANALIZER dostępna z poziomu menu użytkownika. Naczelnik organu lub kierownik komórki merytorycznej akceptują pobór danych spoza właściwości miejscowej urzędu przez pracowników, w celu zapewnienia dochowania należytej staranności, rzetelności i bezpieczeństwa pozyskanych informacji, które będą wykorzystywane w dalszych czynnościach służbowych. Akceptantem w tym zakresie jest naczelnik urzędu, jego zastępca lub wskazana osoba.*

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 460-852)

Kontrola NIK nie wykazała nieprawidłowości w zakresie uprawnień dostępu do WRO-System. Ponadto w toku kontroli NIK w IAS przeprowadzono oględziny pod

⁹ Wymienione regulacje wewnętrzne dotyczyły wszystkich pracowników/funkcjonariuszy, zarówno IAS, jak i podległych urzędów z uwagi na spójny charakter zarządzeń.

kątem zabezpieczenia wybranych stanowisk komputerowych pracowników IAS w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji w przypadku pobierania danych od podatników i ich przechowywania. Ustalono, że stanowiska komputerowe były należycie zabezpieczone przed dostępem osób nieuprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1130)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez IAS pełnego przestrzegania procedur bezpieczeństwa w Małopolskim Urzędzie Skarbowym w Krakowie (MUS) oraz w Małopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Krakowie (MUCS).

Na jednym z dziesięciu poddanych oględzinom urządzeń w MUS brak było zainstalowanych bieżących aktualizacji systemu operacyjnego, a ponadto na jednym komputerze nie zaktualizowano oprogramowania antywirusowego. Powyższe było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁰ oraz pkt 6 *procedury zabezpieczania przed szkodliwym oprogramowaniem*¹¹ zatwierdzonej 24 maja 2018 r. przez Dyrektora IAS.

Młodszy informatyk w Drugim Dziale Wsparcia Informatycznego, Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej oraz Bezpieczeństwa Licencji IAS wyjaśnił brak aktualizacji systemu operacyjnego awarią systemu aktualizacji. Jako przyczynę niezaktualizowania programu antywirusowego podano utratę komunikacji z serwerem.

(dowód: akta kontroli str. 460-848, 1131-1132, 1133-1134, 1141-1150)

Wśród ośmiu komputerów w MUCS objętych przez NIK oględzinami i używanych do pracy we WRO-System na jednym stwierdzono brak działającego programu antywirusowego, co było niezgodne z pkt 5 *Procedury zabezpieczania przed szkodliwym oprogramowaniem*. Ponadto, na jednym z komputerów brak było wygaszacza ekranu zabezpieczonego hasłem (a także brak automatycznie włączającej się blokady komputera), co było niezgodne z pkt 7 *Procedury rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemach informatycznych*.

Kierownik V Działu Wsparcia Informatycznego IAS w Krakowie (odpowiedzialny za pracę komórki ds. informatyki wyznaczonej do obsługi siedziby MUCS) wyjaśnił, że brak działającego programu antywirusowego na komputerze był spowodowany błędem stochastycznym systemu operacyjnego komputera, który nie został dostrzeżony i zgłoszony przez użytkownika. Brak zabezpieczenia hasłem wygaszacza ekranu wynikał z kolizji przyjętej polityki konfiguracji stanowisk komputerowych z dostępnymi dla modyfikacji przez użytkownika ustawieniami opcji zarządzania zasilaniem komputera.

(dowód: akta kontroli str. 460-848, 1135-1140, 1131-1132, 1151-1161)

Wszystkie powyższe odstępstwa od przyjętych procedur zostały usunięte w trakcie trwania kontroli NIK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁰ Dz. U. 2017 r., poz. 2247.

¹¹ Kod dokumentu: 1201 -SZBI-SZKODLIWE OPROGRAMOWANIE.

2. Nadzór nad wdrożeniem i wykorzystaniem JPK

Dyrektor IAS decyzją nr 79 z 27 listopada 2017 r. powołał koordynatora ds. JPK oraz jego zastępcę. Koordynatorzy JPK pośredniczyli w wymianie informacji i danych pomiędzy MF a urzędami podległymi Dyrektorowi IAS. Ponadto do zadań koordynatorów należało udzielanie bieżącego wsparcia merytorycznego i nadzór nad poprawnością obsługi struktur JPK zgodnie z wytycznymi Ministerstwa.

Ponadto w czerwcu 2018 r. dla usprawnienia i koordynacji działań w zakresie struktur JPK pobieranych na żądanie organów podatkowych, na polecenie MF, wyznaczono w IAS dwóch wojewódzkich koordynatorów ds. JPK na żądanie.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora IAS w związku z przekazywaniem przez MF cyklicznych raportów rozbieżności z JPK VAT do wyjaśnienia przez urzędy, wykorzystanie tych danych jest na bieżąco monitorowane bezpośrednio przez Ministerstwo Finansów. Po realizacji każdego raportu wymagane są bowiem informacje zwrotne ściśle wg ustalonego przez Ministerstwo wzoru. Część raportów scalana jest na poziomie IAS i informacja przekazywana jest za pośrednictwem tut. IAS do Ministerstwa Finansów. Informacje zwrotne do pozostałych raportów (np. R.0, R.2), w związku z wdrażaną automatyzacją procesu obsługi rozbieżności z raportów, przekazywane są do Ministerstwa bezpośrednio przez pracowników urzędów skarbowych, którzy obsługują rekordy z raportów za pomocą WRO-SYSTEM.

W zakresie wykorzystania plików JPK pobieranych na żądanie organu podatkowego w IAS gromadzono, analizowano i przekazywano do MF określone dane sprawozdawcze. Dla Departamentu Poboru Podatków MF zbierano dane dotyczące ilości żądań oraz przekazanych na nie plików JPK za okres od 1 lipca 2016 r. do 28 lipca 2017 r. oraz za okres od 1 lipca 2016 r. do 30 września 2017 r. Do wiadomości Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF przekazano m.in. informacje dotyczące ilości żądań oraz przekazanych na nie plików JPK za okres od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Departamentowi Kontroli i Analiz Ekonomicznych MF raportowano kwartalnie (od 1 stycznia 2018 r.) w zakresie żądań udostępnienia ksiąg podatkowych i dowodów księgowych od dużych przedsiębiorców w formie JPK w podziale na tytuły podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 853-885)

Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że wykorzystywanie JPK przez pracowników nadzorowanych komórek egzekucyjnych w ramach bieżących czynności służbowych było i jest przedmiotem stałej analizy i monitoringu dokonywanego przez Dział Egzekucji Administracyjnej. Monitoring ten prowadzi się w oparciu o cyklicznie przekazywane za pośrednictwem tut. Izby Administracji Skarbowej do Ministerstwa Finansów informacje o sposobie i efektach wykorzystania zestawień danych pochodzących z plików JPK VAT przesyłanych przez MF Departament Poboru Podatków w postaci zestawienia podatników wraz z wykazem ich kontrahentów (osobno arkusz z rejestru sprzedaży i osobno rejestru zakupów) oraz informacje o zajęciach egzekucyjnych i zabezpieczających podejmowanych przez urzędy skarbowe w oparciu o samodzielnie pobierane dane z modułu WIERZYTELNOŚCI przy wykorzystaniu plików JPK_VAT. Informacja ta, począwszy od miesiąca lipca 2017 r. na polecenie MF, przekazywana była przez Naczelników Urzędów Skarbowych bezpośrednio do Centrum Analiz i Planowania Administracji Skarbowej we Wrocławiu do dnia 10 każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, a jej kopia w celach nadzoru, trafiała do Działu Egzekucji Administracyjnej tut. Izby. Poprzez porównanie wielkości prezentowanych w sposób narastający, uzyskuje się efektywność i skuteczność podejmowanych czynności egzekucyjnych każdego nadzorowanego urzędu skarbowego.

Dodatkowym narzędziem analitycznym, ułatwiającym monitoring wierzytelności, które dzięki zmianom dokonany w kwietniu br. w obrębie modułu Egzekucja systemu Poltax poprzez dodanie nowego rodzaju czynności, tj. ZJPK (zajęcie innych wierzytelności - JPK) są raporty generowane z EGAPOLTAX, a prezentowane w postaci predefiniowanych raportów opartych na danych zgromadzonych w hurtowni WHTAX.

Ponadto Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że w ramach nadzoru prowadzonego w zakresie prawidłowości i efektywności poboru należności pieniężnych i zmniejszania zaległości zlecono przesyłanie danych, za okresy półroczne, przez naczelników urzędów skarbowych woj. małopolskiego w zakresie „Poszukiwania majątku po umorzonym postępowaniu egzekucyjnym z powodu bezskutecznej egzekucji (które nie są przedawnione)”, w stosunku do których prowadzono w danym okresie poszukiwanie majątku i jakie w wyniku tego osiągnięto efekty. W celu realizacji powyższego zadania urzędy skarbowe wykorzystują m.in. dane z plików JPK_VAT podmiotów gospodarczych udostępnione w aplikacji WRO-SYSTEM.

(dowód: akta kontroli str. 7-34)

Dodatkowo Z-ca Dyrektora IAS wyjaśnił, że kierownicy komórek czynności analitycznych i sprawdzających prowadzą bieżący monitoring wykorzystania JPK w związku ze zwrotami, korektami zwrotów, czy analizą ryzyka. W przypadku zwrotu sprawdzane jest, czy pracownik dokonał analizy zgodności złożonego pliku JPK z deklaracją VAT za dany okres w zależności od parametrów ekonomicznych uzyskiwanych przez podatnika (np. brak marży, straty z prowadzonej działalności) w takich wypadkach kierownik, zastępca naczelnika, lub naczelnik zlecają analizę szczegółową, bądź wrywkową na podstawie analizy ryzyka wraz z wydrukiem z WRO-SYSTEMU. W razie konieczności kierownik zleca wykonanie analizy kontrahentów każdorazowo, przy analizie podmiotu przy przekroczeniu kwoty zwrotu powyżej 1 mln zł. W sporządzanych wnioskach o przeprowadzenie kontroli podatkowej kierownik sprawdza, czy zawarto informacje dotyczące podatnika, które oferuje aplikacja WRO-SYSTEM.

Narzędziem pozwalającym badać aktywność użytkownika w aplikacji WRO-SYSTEM były Statystyki wykorzystania WRO-system. Raport ten zawierał dane o ilości logowań do aplikacji WRO-SYSTEM oraz ilości odczytów danych z poszczególnych modułów przez pracowników. Statystyka taka mogła być wykonana na poziomie urzędu oraz IAS.

(dowód: akta kontroli str. 7-34, 853-885)

Zgodnie z obowiązującymi Regulaminami Organizacyjnymi IAS (w latach 2016-2018) do zadań wszystkich komórek organizacyjnych należało między innymi: *wdrażanie i koordynowanie w zakresie właściwości komórki stosowania jednolitych standardów w komórkach organizacyjnych podległych urzędów oraz sprawowanie merytorycznego nadzoru nad działalnością podległych urzędów.* Zadania związane z prowadzeniem statystyki, sprawozdawczości i analiz dotyczących strategicznych obszarów działania IAS, w tym procesu tworzenia planu działalności oraz jego wykonania, realizował Wydział Zarządzania i Obsługi Kancelaryjnej (IZZ). Wydział ten przedstawiał raport ze stanu realizacji celów i osiągniętych wskaźników, informował o powstałych ryzykach, zagrożeniach oraz związanych z nimi działaniami zaradczymi.

W 2016 r. nie obowiązywały mierniki w zakresie wykorzystania danych zawartych w strukturach JPK.

Minister Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. wydał zarządzenie w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017 - 2020¹², którym zostały określone cele KAS, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady raportowania.

Zarządzeniem Nr 59 Szefa KAS z dnia 25 września 2017 r. określono kierunki działania i rozwoju KAS na 2017 r. Wskazane kierunki zostały skoncentrowane w czterech obszarach strategicznych. Jednym z nich był *pobór należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa przez organy podatkowe i celne*. Jako cel wskazano *efektywny proces czynności sprawdzających w zakresie JPK*, wskaźnik: *podjęte czynności sprawdzające JPK*. Dokument wyznaczył wartość docelową wskaźnika na poziomie 80% oraz zdefiniował go jako liczbę czynności sprawdzających JPK z udziałem podatnika do liczby podmiotów objętych raportem analitycznym.

W Planie Działalności IAS na 2017 rok określona została wartość tego wskaźnika: na 30 września 2017 r. na poziomie 75%, a na 31 grudnia 2017 r. na poziomie 80%. Raport z realizacji za III kwartał 2017 r. został przekazany 24 października 2017 r. do Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń MF. W przesłanym raporcie wartości osiągnięte przez IAS wykazano na poziomie 93%.

Ponadto w celu stałego monitorowania poziomu wskaźnika w ramach sprawowanego nadzoru, urzędy skarbowe zobowiązane zostały do przekazywania miesięcznych danych do IAS.

Raport roczny z realizacji miernika (osiągnięto wartość 95,4%) został przesłany do MF 14 lutego 2018 r.

Od stycznia 2018 roku obowiązywał nowy miernik *Składanie plików JPK-VAT*, wskazany w zarządzeniu nr 72 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018.

Dyrektor IAS w Krakowie pismem z 15 stycznia 2018 r. przesłał do podległych jednostek zatwierdzony Plan działalności IAS w Krakowie na 2018 r. W Planie określono poziom wskaźnika do miernika składania plików JPK na poszczególne kwartały - I kw. 50%, II kw. 50%, III kw. 60%, IV kw. 60%.

Pismem z 10 kwietnia 2018 roku Departament Poboru Podatków MF poinformował IAS, że dane składowe do wyliczenia tego miernika dostępne są na poziomie centralnym (repozytorium JPK), zatem nie należy wyliczać ich i przekazywać w tym obszarze do Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 886-1035)

Liczba czynności sprawdzających prowadzonych przez podległe IAS urzędy w zakresie podatku VAT wynosiła: 53,5 tys. w 2015 r., 51,7 tys. w 2016 r., 56,0 tys. w 2017 r. (w tym 5,3 tys. z wykorzystaniem JPK) i 26,6 tys. w I poł. 2018 r. (7,7 tys. z użyciem JPK). Kwoty ustalone w wyniku przeprowadzenia powyższych czynności wyniosły: 36 828 tys. zł w 2015 r., 45 023 tys. zł w 2016 r., 33 272 tys. zł w 2017 r. (w tym 4 585 tys. zł przy wykorzystaniu JPK) i 48 271 tys. zł w I poł. 2018 r. (w tym 6 333 tys. zł z wykorzystaniem JPK). Kwoty wynikające z korekt wykonanych po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających w zakresie podatku VAT wynosiły: 9 833,7 tys. zł w 2015 r., 35 287,7 tys. zł w 2016 r., 22 508,3 tys. zł w 2017 r. (w tym 1 660,6 tys. zł z wykorzystaniem JPK), 29 586,9 tys. zł w I poł. 2018 r. (w tym 4 698,9 tys. zł z wykorzystaniem JPK).

Liczba kontroli podatkowych prowadzonych przez podległe IAS urzędy w zakresie podatku VAT wynosiła: 2,6 tys. w 2015 r., 1,9 tys. w 2016 r. (w tym

¹² Dz. Urz. MReF poz. 144.

4 z wykorzystaniem JPK), 1,5 tys. w 2017 r. (w tym 52 z wykorzystaniem JPK) i 583 kontrole w I poł. 2018 r. (93 z użyciem JPK). Sumy stwierdzonych uszczupień podatkowych wynikających z przeprowadzonych kontroli wyniosły: 1 210 932 tys. zł w 2015 r., 1 215 138 tys. zł w 2016 r., 752 318 tys. zł w 2017 r. (w tym 5 883 tys. zł przy wykorzystaniu JPK) i 421 874 tys. zł w I poł. 2018 r. (w tym 20 702 tys. zł z wykorzystaniem JPK). Kwoty wynikające z korekt wykonanych po przeprowadzonych kontrolach w zakresie podatku VAT wyniosły: 51 800 tys. zł w 2015 r., 26 600 tys. zł w 2016 r., 48 193 tys. zł w 2017 r. (w tym 1 622 tys. zł z wykorzystaniem JPK), 65 800 tys. zł w I poł. 2018 r. (w tym 6-252 tys. zł z wykorzystaniem JPK).

Liczba postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji wymiarowej, prowadzonych przez podległe IAS urzędy w zakresie podatku VAT wyniosła: 1,7 tys. w 2015 r., 1,8 tys. w 2016 r., 2,3 tys. w 2017 r. (w tym 3 postępowania z wykorzystaniem JPK) i 1,4 tys. w I poł. 2018 r. (8 postępowań z użyciem JPK). Kwota wynikająca z wydanych decyzji wyniosła: 64 172,1 tys. zł w 2015 r., 109 256,7 tys. zł w 2016 r., 218 965,7 tys. zł w 2017 r. (w tym 6 tys. zł przy wykorzystaniu JPK) i 93 810,1 tys. zł w I poł. 2018 r. (w tym 16 tys. zł z wykorzystaniem JPK).

Suma wyegzekwowanych kwot wynikających z decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania wyniosła: 3 323,6 tys. zł w 2015 r., 12 787,1 tys. zł w 2016 r., 3 675,7 tys. zł w 2017 r. (w tym 6 tys. zł przy wykorzystaniu JPK) i 2 044,8 tys. zł w I poł. 2018 r. Suma zatrzymanych wypłat nienależnego zwrotu VAT wyniosła: 80 804 tys. zł w 2015 r., 8 779 tys. zł w 2016 r., 2 752 tys. zł w 2017 r., 3 202 tys. zł w I poł. 2018 r.

Liczba wytypowanych podmiotów do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT wyniosła: 2 113 w 2015 r., 1 766 w 2016 r. (w tym 1 w ramach czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK), 1 154 w 2017 r. (w tym 72 przy użyciu JPK), 415 w I poł. 2018 r. (w tym 129 z wykorzystaniem JPK).

Średni czas trwania kontroli, w których nie wykorzystywano JPK wynosił: 40 dni w 2015 r., 57 dni w 2016 r., 71 dni w 2017 r. i 89 dni w I poł. 2018 r. Natomiast średni czas trwania kontroli prowadzonych z wykorzystaniem JPK wyniósł: 21 dni w 2016 r., 25 dni w 2017 r. i 59 dni w I poł. 2018 r.

Średni czas trwania postępowań podatkowych, w których nie wykorzystywano JPK wyniósł: 179 dni w 2015 r., 231 dni w 2016 r., 277 dni w 2017 r., 314 dni w I poł. 2018 r. W przypadku wykorzystywania w postępowaniach JPK ich średni czas trwania wynosił: 66 dni w 2017 r. i 79 dni w I poł. 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1036-1042, 1162-1169)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie nadzór IAS nad wdrożeniem i wykorzystaniem JPK w podległych urządach.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

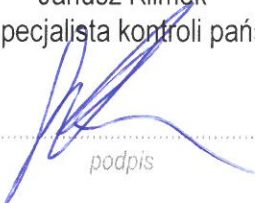
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK¹³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z usunięciem stwierdzonej nieprawidłowości przez jednostkę kontrolowaną w trakcie kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 12 października 2018 r.

Kontrolerzy
Janusz Klimek
główny specjalista kontroli państwowej

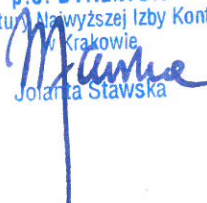


podpis

Piotr del Fidali
starszy inspektor kontroli państwowej



podpis

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Jolanta Stawska

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.