



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.02.2018
P/18/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/077 – Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) w postępowaniach i kontrolach podatkowych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/121/2018 z 19 lipca 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu, ul. Dolna Wilda 80A, 61-501 Poznań (dalej: IAS lub Izba)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Agnieszka Szymankiewicz – Dyrektor IAS od 1 marca 2017 r. W okresie od 11 grudnia 2015 r. do 28 lutego 2018 r. obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu pełnił Adam Barciszewski.

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 lipca 2016 do 30 czerwca 2018 roku, IAS zapewniła podległym jednostkom Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) możliwość wykorzystywania przez uprawnionych pracowników oprogramowania niezbędnego do korzystania z baz danych JPK. Pracownikom Izby, urzędów skarbowych oraz Wielkopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Poznaniu (WUCS) umożliwiono odbycie szkoleń w zakresie efektywnego wykorzystania narzędzi informatycznych służących do obsługi plików JPK, a problemy dotyczące ich funkcjonowania oraz propozycje poprawy ich parametrów były zgłaszane do Ministerstwa Finansów na bieżąco. W Izbie opracowano i wdrożono procedury bezpieczeństwa dotyczące pobierania i wykorzystania przez pracowników KAS w Wielkopolsce danych zawartych w plikach JPK. Stwierdzone w toku kontroli przypadki niezabezpieczenia hasłem systemów BIOS dwóch stacji roboczych pracowników IAS miały incydentalny charakter i nie wiązały się z istotnym ryzykiem dostępu do plików JPK przez osoby nieuprawnione.

Dyrektor IAS sprawowała aktywny nadzór nad wykorzystywaniem przez podległe jednostki JPK, jako narzędzia dokonywania czynności sprawdzających oraz wspomagającego kontrolę podatkową i celno-skarbową. Głównymi środkami sprawowania tego nadzoru były: organizowanie porad szkoleniowych dla naczelników urzędów skarbowych, naczelnika WUCS oraz dla powołanych w tych jednostkach koordynatorów ds. JPK, przekazywanie im pisemnych dyspozycji dotyczących obsługi i wykorzystywania JPK, przygotowanie i wdrożenie procedury wykorzystania JPK_VAT przez urzędy skarbowe oraz przeprowadzenie kontroli wybranych urzędów skarbowych. NIK pozytywnie ocenia zaplanowanie i przeprowadzenie przez pracowników Referatu Audytu Wewnętrznego IAS zadania doradczego w zakresie wykorzystania JPK w IAS i podległych jednostkach oraz podjęcie realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu z tego zadania.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Dyrektor IAS monitorowała stopień wykorzystywania JPK. Zebrane w tym zakresie informacje wskazują m.in. na: zmniejszanie się liczby przeprowadzanych kontroli podatników i jednocześnie zwiększanie się liczby kontroli przeprowadzanych w wyniku analizy JPK. Wskazują one także na wzrost liczby przeprowadzonych czynności sprawdzających z wykorzystaniem JPK_VAT oraz na skrócenie średniego czasu trwania kontroli podatkowych, w których wykorzystano pliki JPK, w stosunku do kontroli, w których takich plików nie wykorzystywano. NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Izbę w latach 2017–2018 ustalonych przez Ministerstwo Finansów mierników wykorzystania JPK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stworzenie warunków organizacyjnych dla wykorzystania plików JPK przez podległe jednostki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1.1 Naczelnicy urzędów skarbowych podległych IAS² nie zgłaszali Dyrektorowi Izby potrzeb personalnych w związku z koniecznością obsługi dużych³, średnich i małych⁴ podatników składających obligatoryjnie pliki JPK_VAT. Potrzeba zwiększenia liczby pracowników ww. urzędów skarbowych zajmujących się obsługą tych plików została zgłoszona Dyrektorowi Izby w 2017 r. w związku ze zbliżającym się wejściem w życie przepisów nakładających z dniem 1 stycznia 2018 r. obowiązek składania tych plików do właściwego urzędu skarbowego przez mikroprzedsiębiorców. Na podstawie przekazanych przez naczelników podległych urzędów informacji, Dyrektor Izby przekazała do Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr KAS Ministerstwa Finansów wnioski⁵ o uwzględnienie w planie etatów w korpusie służby cywilnej zwiększenia o 255 etatów wraz ze zwiększeniem środków na wynagrodzenia. Liczba pracowników bezpośrednio obsługujących pliki JPK_VAT w jednostkach KAS w Wielkopolsce wzrosła ze 149 (wg stanu na dzień 23 października 2017 r.) do 210 (wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.). Według wyjaśnień Dyrektora IAS, zwiększenie liczby pracowników bezpośrednio obsługujących pliki JPK_VAT było związane z przesunięciem pracowników z innych komórek organizacyjnych oraz wymusiło racjonalizację obsady kadrowej pozostałych komórek organizacyjnych urzędów, z uwzględnieniem priorytetowości realizowanych przez nie zadań oraz aktualnego obciążenia pracą. Miało to miejsce w większości urzędów skarbowych podległych IAS.

(dowód: akta kontroli str. 593-595, 661-662)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora IAS, Izba nie dokonywała celowego oszacowania potrzeb sprzętowych związanych z wykorzystaniem plików JPK z uwagi na dokonywanie bieżącej analizy zapotrzebowania w tym zakresie przez pracowników działów wsparcia informatycznego poszczególnych urzędów skarbowych, WUCS oraz IAS. Ponieważ wszyscy pracownicy jednostek KAS w Wielkopolsce byli wyposażeni w sprzęt komputerowy, nie było potrzeby celowego zwiększania liczby tego typu urządzeń w związku z wykorzystywaniem plików JPK⁶. W I kwartale 2018 r. Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów przekazał Izbie 30 laptopów zakupionych w ramach projektu „Rozwój katalogu usług

² Zgodnie z zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS (Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów z 2017 r. poz. 41), w okresie objętym kontrolą do urzędów podległych IAS należało 39 urzędów skarbowych oraz WUCS.

³ Od 1 lipca 2016 r.

⁴ Od 1 stycznia 2017 r.

⁵ Pismo nr 3001-IZK.111.76.2017.1 z dnia 23 października 2017 r.

⁶ W przypadku stwierdzenia parametrów technicznych sprzętu komputerowego utrudniających wykorzystanie pełnych możliwości dostępnego oprogramowania przez urzędy podległe Izbie, komputery były na bieżąco wymieniane na nowsze z rezerw IAS.

cyfrowych dla klientów Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz Jednolitego Pliku Kontrolnego (CVP)”, które zostały rozdysponowane do komórek organizacyjnych 12 jednostek KAS w Wielkopolsce zajmujących się wsparciem realizacji zadań związanych z obsługą plików JPK_VAT.

(dowód: akta kontroli str. 662)

W okresie objętym kontrolą do narzędzi informatycznych wspomagających obsługę plików JPK przez pracowników IAS oraz podległych urzędów należały następujące programy komputerowe:

- WRO-System – aplikacja do pobierania, przeglądania oraz analizy plików JPK, umożliwiająca dostęp do źródeł danych zawartych w strukturach KAS,
- JPK Lunetka – program do poboru i przeglądania plików JPK_VAT,
- MS Excel – arkusz kalkulacyjny ułatwiający analizę plików JPK,
- ACL – program wspierający e-kontrolę,
- Weryfikator – program wspierający e-kontrolę,
- GeneratorSum – program wspierający proces walidacji struktur, tworzenia sum kontrolnych i analizy spójności wewnętrznej danych dla plików JPK

(dowód: akta kontroli str. 663)

Zarówno pracownicy Izby jak i jej jednostek podległych w całym okresie objętym kontrolą dysponowali programami: MS Excel oraz ACL, wykorzystywanymi przed reformą KAS m.in. do realizacji tzw. e-kontroli. Zakupy oprogramowania ACL używanego przez pracowników jednostek KAS w Wielkopolsce były dokonywane centralnie przez Ministerstwo Finansów. W okresie objętym kontrolą IAS nie dokonywała dodatkowych zakupów licencji tego programu, natomiast zakupy licencji pakietu Office (zawierającego m.in. program MS Excel) były w badanym okresie realizowane przez Izbę wg bieżących potrzeb. W związku z wprowadzeniem obowiązku składania JPK_VAT przez mikroprzedsiębiorców, urzędy KAS województwa wielkopolskiego wykazały zapotrzebowanie na 154 dodatkowe licencje programu MS Excel, które po ich zakupieniu przez Izbę, zostały im przekazane. W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. w związku z potrzebami związanymi z wykorzystaniem plików JPK, urzędy KAS w Wielkopolsce otrzymały 189 licencji pakietu Office. Koszty ich zakupu w latach: 2016, 2017 i 2018 wyniosły odpowiednio: 0 zł, 5,1 tys. zł oraz 234,7 tys. zł. Z uwagi na to, że programy: WRO-System, Lunetka oraz GeneratorSum zostały opracowane przez pracowników administracji skarbowej, ich użytkowanie było bezpłatne.

(dowód: akta kontroli str. 596-597, 662-664)

Terminy rozpoczęcia procesów wdrażania do użytku aplikacji wykorzystywanych przez pracowników KAS w Wielkopolsce do pobierania, przeglądania i analizy plików JPK, poza wykorzystywanymi wcześniej aplikacjami MS Excel oraz ACL, były następujące:

- aplikacja Weryfikator: 17 stycznia 2014 r.⁷, 25 maja 2015 r.⁸,
- aplikacja webowa (bez nazwy własnej) umożliwiająca jednostkom administracji skarbowej dostęp do plików JPK_VAT w zasobach Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej Izby Skarbowej we Wrocławiu (CAiPAP⁹): 25 listopada 2016 r.¹⁰,

⁷ Pismo Rady Ministra Finansów nr AP4-0683 z dnia 17 stycznia 2014 r. do dyrektorów Izb Skarbowych.

⁸ Pismo Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu nr KP/4033-0059/15/EDW z dnia 25 maja 2015 r. do naczelników urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego.

⁹ Od 1 marca 2017 r. Centrum Analiz i Planowania Administracji Skarbowej we Wrocławiu – (CAiPAS).

¹⁰ Pismo Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów nr AP11.8622.5.2016 z dnia 23 listopada 2016 r. do dyrektorów izb skarbowych, pismo Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu nr UNP: 3001-16-103811 z dnia 25 listopada 2016 r. do naczelników urzędów skarbowych woj. wielkopolskiego, pismo

- aplikacja WRO-JPK Analyzer (automatyzująca proces udostępniania i analizy plików JPK_VAT,); 21 marca 2017 r.¹¹,
- aplikacja WRO-System: 27 kwietnia 2017 r.¹²,
- aplikacja JPK_LUNETKA: 18 lipca 2017 r.¹³,
- aplikacja GeneratorSum: 20 listopada 2017 r.¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 663-664)

1.2 Do dodatkowych funkcjonalności programów umożliwiających wczytywanie i analizę struktur JPK, Dyrektor IAS zaliczyła (wg stanu na dzień 3 sierpnia 2018 r.) następujące funkcjonalności aplikacji WRO-System udostępnione Izbie wraz z aplikacją podstawową:

- dostęp do przeglądania kont użytkowników aplikacji wraz z uprawnieniami,
 - dostęp do statystyk wprowadzonych odroczeń i czynnych żali, z podziałem na urzędy skarbowe,
 - dostęp do miernika dotyczącego składania JPK_VAT przez podatników z podziałem na poszczególne urzędy,
 - możliwość administrowania raportami (odblokowywanie rekordów w raportach, sprawozdawczość),
 - dostęp do statystyk korzystania z aplikacji WRO-System (liczba logowań użytkowników, liczba uruchomień konkretnych modułów z podziałem na urzędy).
- Pracownikami IAS upoważnionymi do dysponowania tymi funkcjonalnościami byli Koordynator ds. JPK oraz jego zastępca.

(dowód: akta kontroli str. 664)

1.3 Problemy informatyczne zgłaszane przez IAS do Ministerstwa Finansów

Najistotniejsze problemy dotyczące działania aplikacji WRO-System zgłoszone przez IAS do Ministerstwa Finansów w okresie objętym kontrolą, które zostały rozwiązane, dotyczyły m.in.:

- braku plików JPK_VAT w aplikacji WRO-System, do których odnosiły się przekazane przez Ministerstwo Finansów raporty w sprawie konieczności wyjaśnienia (wrzesień 2017),
- dodania nowej funkcjonalności umożliwiającej uzyskanie informacji o liczbie logowań do poszczególnych modułów w podziale na urzędy (październik 2017),
- braku dostępu do aplikacji (luty 2018),
- dodania nowej funkcjonalności umożliwiającej sporządzenie statystyki dotyczącej zaewidencjonowanych osobno czynnych żali i odroczeń (marzec 2018),

Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów nr AP5.0723.87.2016 z dnia 7 grudnia 2016 r. do dyrektorów izb skarbowych, pismo Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu nr 0201-CK.040.7.2016 z dnia 13 grudnia 2016 r. do dyrektorów izb skarbowych, pismo Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu nr UNP: 3001-16-111816 z dnia 20 grudnia 2016 r. do naczelników urzędów skarbowych woj. wielkopolskiego

¹¹ Pismo Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów nr AP12.8071.9.2017.KZR z dnia 1 lutego 2017 r. do dyrektorów izb administracji skarbowej, pismo Dyrektora IAS nr UNP: 3001-17011554 z dnia 3 lutego 2017 r. do naczelników urzędów skarbowych woj. wielkopolskiego, pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu nr UNP: 0201-17-013231 z dnia 15 marca 2017 r. do dyrektorów izb administracji skarbowych, pismo Dyrektora IAS nr UNP: 3001-17-027595 z dnia 21 marca 2017 r. do naczelników podległych jednostek.

¹² Pismo Dyrektora IAS nr UNP: 3001-17-043261 z dnia 27 kwietnia 2017 r. do naczelników podległych urzędów skarbowych.

¹³ Pismo Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów nr DPP4.8022.94.2017 z dnia 14 lipca 2017 r. do dyrektorów izb administracji skarbowej, pisma Dyrektora IAS: nr UNP: 3001-ICK.4022.111.2017.2 z dnia 18 lipca 2017 r., nr UNP: 3001-17-139212 z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz nr UNP: 3001-18-058369 z dnia 8 maja 2018 r. do naczelników podległych urzędów.

¹⁴ Pismo Zastępcy Szefa KAS nr DKA3.8722.6.2017 z dnia 9 listopada 2017 r. do dyrektorów izb administracji skarbowej, pismo Dyrektora IAS: nr UNP: 3001-17-129055 z dnia 20 listopada 2017 r. do naczelników podległych urzędów.

- błędnego zliczania wierszy w pliku JPK_VAT w podsumowaniach generowanych przez JPK_Analizer (marzec 2018),
- błędu w generowaniu raportu „Przeglądanie kont użytkowników dla koordynatorów JPK” z opcją *zestawienie dla całego regionu* (marzec 2018),
- rozbieżności między wynikami wyszukiwania uzyskanymi z różnych zakładek JPK_Analizer-a dotyczące złożenia przez podmiot JPK_VAT (kwiecień 2018),
- dodania nowej funkcjonalności rozszerzenia weryfikacji złożonych JPK_VAT z wczytanego pliku .txt z okres dłuższy niż 3 miesiące (czerwiec 2018).

Do najistotniejszych problemów związanych z działaniem aplikacji WRO-System zgłoszonych przez Izbę do Ministerstwa Finansów, które do 30 czerwca 2018 r. nie zostały rozwiązane, należały:

- propozycja dodania nowej funkcjonalności umożliwiającej uzyskanie informacji o celu pobierania danych z aplikacji w podziale na urzędy (październik 2017),
- propozycja usprawnienia odblokowywania rekordów w module Raporty aplikacji (czerwiec 2018),
- propozycja dodania w module JPK_Analizer dodatkowych raportów predefiniowanych wspomagających przeprowadzanie analizy plików JPK_VAT (czerwiec 2018),
- propozycja wprowadzenia automatycznego weryfikowania czy kontrahent podmiotu posiada status czynny podatnika VAT (czerwiec 2018),
- propozycja uzupełnienia informacji o podatniku w module *Skarbiec* o dane dotyczące zaległości prowadzonych postępowań egzekucyjnych, posiadanych kasach fiskalnych, występowania w systemie *Platforma usług elektronicznych skarbowo-celnych rejestr zgłoszeń SENT* (czerwiec 2018).

(dowód: akta kontroli str. 600, 659-660, 665)

Według sporządzonego przez pracowników Referatu Audytu Wewnętrznego IAS „Sprawozdania z czynności doradczej w temacie: *Wykorzystanie JPK w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu i podległych jednostkach*” z dnia 11 maja 2018 r.¹⁵ do najważniejszych problemów związanych z wykorzystywaniem aplikacji WRO-System należały:

- nieaktualność danych we WRO-Systemie¹⁶; brak aktualizacji systemu Lunetka, którego założeniem była dostępność nieprzetworzonych, ale bardzo aktualnych danych,
- powolność funkcjonowania systemu, szczególnie widoczny w przypadku pobierania plików o znacznych rozmiarach zawierających duże ilości danych¹⁷,
- otrzymywanie pustych plików zamiast plików JPK_VAT,
- brak dostępu do plików JPK_VAT pomimo posiadania przez podatników urzędowego potwierdzenia odbioru,
- brak możliwości weryfikacji plików JPK_VAT za dany okres i konieczność analizowania wielu otrzymanych plików lub zadawania wielu zapytań dotyczących kolejnych okresów.

W związku z ww. ustaleniami, audytorzy zalecili przygotowanie przez komórki nadzoru specjalistycznych szkoleń dotyczących zasad funkcjonowania nowych lub

¹⁵ Czynnością doradczą objęto: 4 urzędy skarbowe (w Środzie Wilk., Gostyniu, Kaliszu [Drugi Wilk. Urząd Skarbowy w Kaliszu] i Nowym Tomyślu, Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu oraz Dział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej IAS.

¹⁶ Audytorzy potwierdzili podczas wizyty w jednym z urzędów skarbowych zaległości w zakresie aktualizacji danych sięgające kilkunastu dni.

¹⁷ Problem występujący już w odniesieniu do danych przekazywanych przez dużych, średnich i małych przedsiębiorców ujawnił się ze szczególnym nasileniem w przypadku plików JPK_VAT od mikroprzedsiębiorców.

modyfikowanych modułów oraz sposobów ich wykorzystania z uwzględnieniem docelowych grup kursantów w oparciu o użytkowników, którym dany moduł jest dedykowany.

(dowód: akta kontroli str. 428-478)

Pismem z 15 czerwca 2018 r.¹⁸ Dyrektor IAS przekazała do Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów opinię opartą na ocenach wszystkich jednostek KAS w województwie wielkopolskim dotyczącą dotychczasowego działania aplikacji WRO-System wraz z propozycjami rozwoju jej poszczególnych funkcjonalności. Aplikacja została w tym piśmie oceniona jako skuteczne narzędzie ułatwiające prowadzenie czynności w zakresie przeciwdziałania wyłudzeniom VAT i unikania opodatkowania, uszczelniające system podatkowy, eliminujące nieuczciwą konkurencję rynkową i ograniczające zaległości podatkowe.

Zgłoszone propozycje rozszerzenia funkcji aplikacji dotyczyły m.in.:

[...]¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 751-755)

1.4 Szkolenia pracowników wielkopolskich jednostek KAS w zakresie analizy plików JPK

1.4.1 W regionalnym planie szkoleń pracowników zatrudnionych w IAS na 2017 rok²⁰ uwzględniono przeprowadzenie warsztatów informatycznych w zakresie działania programu Weryfikator_JPK dla zaawansowanych (szkolenie jednodniowe) oraz dla początkujących (szkolenie dwudniowe), dla 60 pracowników zatrudnionych w wielkopolskich urzędach skarbowych. Według przedmiotowego planu, szkolenia te miały zostać przeprowadzone przez trenera - pracownika IAS.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

Z wyjaśnienia udzielonego przez Naczelnika Wydziału Kadr i Szkoleń IAS, wynika, że ww. warsztaty nie zostały przeprowadzone z powodu pilnej potrzeby przeszkolenia pracowników w zakresie wykorzystania programu ACL w związku z wprowadzeniem w 2017 r. obowiązku przekazywania plików JPK_VAT przez dużych, średnich i małych podatników. Rezygnacja z przeprowadzenia warsztatów dotyczących użytkowania programu Weryfikator była uwarunkowana tym, że jest on programem prostszym i bardziej intuicyjnym w obsłudze i w związku z tym możliwe jest jego opanowanie bez konieczności odbywania specjalistycznego szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

W regionalnym planie szkoleń pracowników zatrudnionych w IAS na 2018 rok uwzględniono przeprowadzenie w I półroczu dwóch szkoleń dotyczących analizy JPK: „Analiza JPK – szkolenie podstawowe” (szkolenie jednodniowe) – 3 grupy szkoleniowe, 107 uczestników (prowadzący: trener IAS) oraz „Analiza JPK – szkolenie doskonalące” (szkolenie jednodniowe) – 1 grupa szkoleniowa, 40 uczestników (prowadzący: trener IAS).

(dowód: akta kontroli str. 102-104)

Szkolenia te na poziomie podstawowym zostały przeprowadzone w terminie od 26 marca do 22 czerwca 2018 r. przez pracowników IAS dla grupy 147 osób zatrudnionych w jednostkach KAS województwa wielkopolskiego i są kontynuowane, natomiast dwa szkolenia doskonalące, w których wzięło udział 54

¹⁸ Nr UNP: 3001-18-075971.

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) i art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie propozycji rozszerzenia funkcji aplikacji WRO-System. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

²⁰ Plan odnoszący się do organizowanych przez Izbę szkoleń prowadzonych przez trenerów lub osoby zatrudnione w KAS (wewnętrzne) albo spoza KAS (zewnętrzne).

uczestników zostały przeprowadzone przez pracowników Ministerstwa Finansów w dniach: 22 i 23 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

1.4.2 W badanym okresie, dominującą formą doskonalenia umiejętności posługiwania się programami służącymi do analizy plików JPK przez ok. 1.680 pracowników jednostek KAS w Wielkopolsce, którzy mogli je wykorzystywać w trakcie wykonywania zadań służbowych, było skorzystanie z przygotowanego przez Ministerstwo Finansów na platformie Atena2 systemu e-learningowego „Jednolity Plik Kontrolny – informacje podstawowe”. W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. z możliwości tej formy szkolenia skorzystało 811 osób (48%), z czego dla 584 pracowników (35%) była to jedyna (poza szkoleniami kaskadowymi) forma szkolenia w zakresie wykorzystania plików JPK.

(dowód: akta kontroli str. 138-171)

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora IAS wynika, że pracownicy Izby oraz jednostek podległych objęci zostali także następującymi formami szkoleń²¹ w zakresie informatycznej analizy wykorzystywanych plików JPK:

- szkolenia Ministerstwa Finansów w zakresie wykorzystania w e-kontrolach programu ACL (54 przeszkolonych) oraz programu Weryfikator (31 przeszkolonych),
- szkolenia Działu Helpdesk Wydziału Informatyki IAS z wykorzystania programu MS Excel do analizy plików JPK (197 przeszkolonych),
- szkolenia Ministerstwa Finansów²² w zakresie analizy plików JPK przy pomocy narzędzi informatycznych (125 przeszkolonych),
- szkolenia trenerów z Krajowej Szkoły Skarbowości w zakresie zastosowania JPK w kontroli podatkowej (61 przeszkolonych).

Informacje i umiejętności przekazywane podczas szkoleń dla wybranych grup pracowników podlegały następnie przekazaniu pracownikom niebiorącym bezpośredniego udziału w szkoleniach metodą szkoleń „kaskadowych”. Ogółem w kontrolowanym okresie, przeprowadzonych zostało 218 takich szkoleń obejmujących ok. 3.837 uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 174, 138-171, 665-669, 756-901)

W wyjaśnieniach odnoszących się do zagadnienia szkoleń pracowników Izby oraz jednostek podległych z zakresu wykorzystywania programów służących do analizy plików JPK, Dyrektor IAS wymieniła także przeprowadzane przez kierownictwo Izby oraz Dział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej Izby spotkania i narady szkoleniowe dla naczelników urzędów skarbowych oraz koordynatorów ds. JPK i kierowników komórek analiz i planowania oraz kontroli podatkowej tych jednostek²³.

(dowód: akta kontroli str. 666-668)

W okresie od 1 stycznia 2018 r., tj. po zakończeniu czynności doradczej, do której odnosiło się przywołane sprawozdanie, przeprowadzonym przez Wydział Informatyczny Izby szkoleniom w zakresie efektywnego wykorzystania arkusza MS Excel do analizy plików JPK, poddało się 142 pracowników IAS oraz jej jednostek podległych. Ponadto w okresie tym 21 pracowników odbyło szkolenie „JPK_VAT Klient2 v3 i „e-mikrofirma”, przeprowadzone przez pracowników Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów, 49 pracowników uczestniczyło

²¹ Zajęcia z udziałem trenerów/szkojących.

²² Centrum Analiz i Planowania Administracji Skarbowej we Wrocławiu, Departament Poboru Podatków Ministerstwa Finansów.

²³ 25-26 czerwca 2015 r., styczeń 2016 r., 22 marca 2016 r., 22-23 czerwca 2016 r., 16 listopada 2016 r., 21 lutego 2017 r., 12 kwietnia 2017 r., 28 czerwca 2017 r.

w szkoleniu „JPK e-mikrofirma” zorganizowanym przez Dział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej, a siedem osób wzięło udział w szkoleniu „Jednolity Plik Kontrolny” przeprowadzonym przez CAIPAS.

(dowód: akta kontroli str. 172, 577, 756-901)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor IAS podała, że w czerwcu i lipcu 2018 r. zwróciła się do Ministerstwa Finansów o przeprowadzenie warsztatów komputerowych dla pracowników komórek czynności analitycznych i sprawdzających, kontroli podatkowej urzędów skarbowych oraz pracowników / funkcjonariuszy komórek kontroli celno-skarbowej z urzędów celno-skarbowych w zakresie wykorzystania analitycznych narzędzi informatycznych, w tym arkuszy kalkulacyjnych do analizy plików JPK_VAT²⁴. W związku z przedmiotowym zapotrzebowaniem w dniach: 22 i 23 sierpnia 2018 r. odbyły się dwa szkolenia dla 54 pracowników przeprowadzone przez trenerów z Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 577, 668)

Wszystkim pracownikom IAS oraz jednostek podległych niezajmującym się bezpośrednio obsługą plików JPK zapewniono możliwość poszerzania swojej wiedzy w tym zakresie poprzez: przekazywanie materiałów (m.in. prezentacji multimedialnych) wykorzystywanych w trakcie szkoleń, udostępnienie on-line instrukcji użytkownika aplikacji WRO-System oraz ww. szkolenia e-learningowego na Platformie Atena2.

(dowód: akta kontroli str. 600)

IAS koordynowała prowadzone przez pracowników podległych jednostek szkolenia dla podatników – mikroprzedsiębiorców „Wtorki z JPK”, którzy z dniem 1 stycznia 2018 r. zostali objęci obowiązkiem składania JPK_VAT. W związku z dużym zainteresowaniem organizacji zrzeszających przedsiębiorców, powołano trzy zespoły szkoleniowe, które wraz z koordynatorem ds. JPK przeprowadzały na bieżąco szkolenia dla tych grup. W listopadzie i w grudniu 2017 r. w szkoleniach tych wzięło udział łącznie 4.599 osób.

(dowód: akta kontroli str. 668-669)

1.5 Zapewnienie bezpieczeństwa wykorzystywanych plików JPK

W przywołanym wyżej sprawozdaniu z czynności doradczej z 11 maja 2018 r., ryzyka niewłaściwego zabezpieczenia plików JPK związane z ich wykorzystywaniem przez pracowników KAS zostały uznane przez audytorów za bardzo istotne. Zdiagnozowali oni w tym dokumencie dwa podstawowe ryzyka:

- możliwość świadomego i celowego przekazywania osobom nieupoważnionym danych o podatniku i jego kontrahentach w zamian za uzyskane korzyści,
- ryzyko nieświadomego udostępniania danych poprzez użyczenie innemu pracownikowi swojego konta lub niezabezpieczenie dostępu do danych.

Z treści tego sprawozdania wynika, że w Referacie Podatków Dochodowych i Podatków od Towarów i Usług Urzędu Skarbowego w Nowym Tomyślu, na dzień 7 lutego 2018 r. dostęp do aplikacji WRO-System miał jeden pracownik, który udostępniał pozyskiwane dane innym pracownikom tej komórki realizującym zadania służbowe. Stan ten został w przedmiotowym sprawozdaniu oceniony negatywnie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zaleceniu podjęcia działań w celu nadania pracownikom urzędu odpowiednich uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 457)

Autorzy sprawozdania wskazali na: konieczność przypominania pracownikom o ich obowiązkach związanych z zachowaniem tajemnicy, w szczególności w kontekście

²⁴ Odpowiednio: pismo nr 3001-ICK.141.26.2018.1. z dnia 20 czerwca 2018 r. oraz pismo nr 3001-ICK.141.29.2018.1 z dnia 17 lipca 2018 r.

przepisów RODO oraz na zasadność dokonywania przeglądów uprawnień pracowników do poszczególnych modułów WRO-Systemu w kontekście wykonywanych zadań ze szczególnym uwzględnieniem dostępu osób przenoszonych do innych zadań lub kończących pracę w IAS i jednostkach podległych.

(dowód: akta kontroli str. 435)

Odnosząc się do kwestii pisemnych zasad i wewnętrznych procedur dotyczących bezpieczeństwa informacji zawartych w plikach JPK pobieranych przez pracowników jednostek KAS w Wielkopolsce, Dyrektor IAS wskazała następujące regulacje i przepisy:

- System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) opracowany w celu zapewnienia poufności, dostępności i integralności informacji (w tym danych osobowych), w skład którego wchodzi odrębne regulacje: polityka bezpieczeństwa informacji, polityka bezpieczeństwa danych osobowych oraz instrukcja zarządzania systemem informatycznym,

- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sposobu zabezpieczania, odtwarzania i wykorzystywania dowodów utrwalonych w toku kontroli podatkowej z dnia 26 sierpnia 2005 r.²⁵ (zgodnie z ustalonymi przez Ministerstwo Finansów „Zasadami kontroli z wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego” regulacje tego rozporządzenia, pomimo że dotyczące obligatoryjnie wyłącznie kontroli podatkowej, mogą być stosowane zarówno do plików JPK jak i pomocniczo do utrwalonych elektronicznie raportów analizy zawartości plików JPK).

(dowód: akta kontroli str. 669-672)

Zarządzeniem Nr 42/2015 z dnia 1 kwietnia 2015 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu ustanowił i wdrożył SZBI obejmujący: Politykę Bezpieczeństwa Informacji, Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcję zarządzania systemami informatycznymi. System ten po jego zaktualizowaniu został ponownie wdrożony Zarządzeniem Nr 10/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 189-427)

Wchodząca w skład SZBI Instrukcja zarządzania systemami informatycznymi zawierała m.in.: zasady zabezpieczenia systemów informatycznych (techniczne i fizyczne organizacyjne środki ochrony), zasady dostępu do zasobów informatycznych (przygotowanie stanowiska pracy, nadawanie upoważnień do przetwarzania danych osobowych, zarządzanie uprawnieniami), zasady odnoszące się do środków i metod uwierzytelniania użytkowników, zasady rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemie oraz tworzenia kopii zapasowych i nośników informacji, zasady zabezpieczania użytkowników przed złośliwym oprogramowaniem oraz zarządzania bezpieczeństwem sieci teleinformatycznej,

(dowód: akta kontroli str. 315-355)

Zarządzeniem nr 35/2017 Dyrektor Izby powołała Zespół ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w IAS. Do zadań tego Zespołu w okresie objętym kontrolą należało m.in.: przeglądanie i udoskonalanie struktur zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz ustanowienie permanentnego procesu zarządzania ryzykiem, stanowiącego podstawę doboru zabezpieczeń w obszarach bezpieczeństwa fizycznego, osobowego, teleinformatycznego i prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

W toku kontroli NIK, kontroler poddał oględzinom sposób wdrożenia obowiązujących w IAS procedur zabezpieczających wykorzystywane przez wybranych pracowników Izby plików JPK. Oględzinami objęto: zabezpieczenia fizyczne pomieszczenia

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 166 poz. 1392.

serwerowni oraz pomieszczeń zajmowanych przez dwie zatrudnione w Izbie osoby wykorzystujące pliki JPK, a także zabezpieczenia komputerów użytkowanych przez te osoby w zakresie: usytuowania monitorów, właściwości użytkowanego oprogramowania operacyjnego, aktualności oprogramowania antywirusowego, ustawień wygaszaczy ekranów, złożoności haseł dostępowych do komputerów oraz aplikacji WRO-System i Lunetka oraz zabezpieczenia systemu BIOS. W trakcie oględzin stwierdzono, że pomieszczenia serwerowni oraz pomieszczenia zajmowanych przez dwie zatrudnione w Izbie osoby wykorzystujące pliki JPK posiadają właściwe zabezpieczenia fizyczne, użytkowane przez te osoby monitory są prawidłowo usytuowane²⁶, wykorzystywane oprogramowanie operacyjne posiada aktualne wsparcie ze strony producenta, oprogramowanie antywirusowe jest aktualne, a złożoność haseł dostępowych jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 356-376)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Referatu Audytu Wewnętrznego Izby przeprowadzili w Izbie Skarbowej w Poznaniu oraz w IAS dwa zadania audytowe w obszarze bezpieczeństwa informacji w zakresie odpowiednio: zawierania w umowach serwisowych podpisanych ze stronami trzecimi zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji (2016) oraz ustanowienia podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość (2017/2018). Nieprawidłowości opisane w sprawozdaniu z zadania audytowego z dnia 24 stycznia 2018 r. przeprowadzonego w 2017 r. dotyczyły m.in. braku aktualizacji procedur wchodzących w skład SZBI. Wdrożony w IAS z dniem 31 stycznia 2018 r. System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji uwzględniał aktualizacje SZBI wskazane w przywołanym sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str. 379-427)

1.6 Problemy uniemożliwiające lub ograniczające wykorzystanie możliwości wynikających z wprowadzenia JPK

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Izby, za problemy utrudniające wykorzystanie JPK uznała występujące w 2016 i 2017 r. utrudnienia z bieżącym poborem plików JPK_VAT (opóźnienia w przekazywaniu z aplikacji WRO-System plików znajdujących się w tzw. „fundamencie danych”). Żadnego z występujących problemów Dyrektor IAS nie uznała za uniemożliwiający prawidłowe wykorzystywanie plików JPK. Zgłaszane przez IAS problemy z funkcjonowaniem aplikacji przeznaczonych do obsługi JPK zostały wymienione w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 600, 659-660, 665)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W trakcie dokonanych w toku kontroli NIK oględzin w zakresie zabezpieczeń przed dostępem osób nieuprawnionych do danych informatycznych wykorzystywanych przez dwóch pracowników IAS, stwierdzono, że w obu badanych przypadkach użytkownicy nie mieli zablokowanej możliwości zmiany ustawień systemu BIOS użytkowanych komputerów. Stan ten był niezgodny z § 20 ust. 2 pkt 7 i 9 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 teleinformatycznych²⁷, a także z postanowieniami Instrukcji zarządzania systemami

²⁶ W sposób uniemożliwiający wgląd do danych osobom nieuprawnionym.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247

informatycznymi w IAS²⁸, zgodnie z którymi przygotowanie stanowiska pracy realizuje się zgodnie ze standardami określonymi w Polityce Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Ministerstwa Finansów, według których należy zablokować możliwość zmiany ustawień systemu BIOS poprzez zastosowanie hasła.

(dowód: akta kontroli str. 356-376)

Odnosnie stwierdzonego braku zabezpieczeń systemu BIOS dwóch stacji roboczych Naczelnik Wydziału Informatyki IAS podał, że błędy te wynikały z konieczności przemieszczania sprzętu komputerowego i masowej reinstalacji systemów operacyjnych na skutek zmiany lokalizacji IAS. W wyniku czynności sprawdzających, podjętych przez Czwarty Dział Wsparcia Informatycznego, w związku z ustaleniami kontroli NIK, stwierdzono, że pozostałe komputery użytkowane w Wydziale Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Śkarbowej oraz Zarządzania Ryzykiem posiadają hasło do BIOS, a dwa komputery nieposiadające tego zabezpieczenia zostały w nie wyposażone. Naczelnik Wydziału Informatyki IAS w dniu 25 września 2018 r. zlecił administratorom stacji roboczych w Izbie, podległych urządach skarbowych oraz w WUCS sprawdzenie poprawności konfiguracji pod kontem hasła do BIOS i innych zabezpieczeń wszystkich użytkowanych stacji roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 378)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W ww. sprawozdaniu z czynności doradczej z dnia 11 maja 2018 r. przeprowadzonej przez pracowników Referatu Audytu Wewnętrznego Izby zamieszczona została następująca ocena dotycząca e-learningowego kursu w zakresie JPK: „Zwrócono również uwagę na fakt, że najwyższa ilość osób, które ukończyły e-learningowy kurs w zakresie JPK w skali kraju to pracownicy IAS w Poznaniu i podległych jednostek. Jednocześnie audytorzy, którzy sami odbyli ten kurs e-learningowy stwierdzili, że poziom podstawowy kursu JPK jest wystarczający na to, by przyswoić sobie podstawy i założenia funkcjonowania plików JPK, jednak jest absolutnie niewystarczający do obsługi JPK_VAT. Stąd w opinii audytorów winien on być dedykowany dla osób, które do tej pory nie miały większej styczności z plikami JPK i ich nie wykorzystywały, a nie dla osób, które z racji obsługi plików JPK_VAT muszą posiadać znacznie większy stopień wiedzy.”

W przedmiotowym sprawozdaniu, audytorzy zawarli także następujące stwierdzenia: „Wszystkie audytowane jednostki jednomyślnie wskazały, że umiejętności analityczne pracowników z zakresu obsługi systemów informatycznych są niewystarczające do pełnego wykorzystania danych zawartych w JPK. Braki w zakresie przygotowania do wykorzystania arkuszy kalkulacyjnych na poziomie zaawansowanym, a często nawet na poziomie podstawowym potwierdził również koordynator ds. JPK wskazując ją jako podstawową przyczynę niepełnego wykorzystania JPK np. w kontroli. [...] Zarówno audytorzy jak i audytowani wskazali na pilną potrzebę przeprowadzenia szkoleń w szczególności w zakresie zaawansowanej obsługi arkuszy kalkulacyjnych, wykorzystania analitycznych narzędzi informatycznych oraz przetwarzania danych zawartych w JPK celem ich efektywnej analizy.”

(dowód: akta kontroli str. 428-525)

NIK zwraca uwagę, że niektórzy pracownicy wielkopolskich urzędów skarbowych (ok. 35%) wykonujący zadania obejmujące wykorzystanie plików JPK, którzy dotychczas, poza szkoleniami kaskadowymi, nie wzięli udziału w innego rodzaju szkoleniach dotyczących wykorzystania JPK, nie odbyli także szkoleń e-learningowych na Platformie Atena2 w zakresie informacji podstawowych o JPK. O konieczności odbycia takiego szkolenia przez wszystkich pracowników

²⁸ Załącznik nr 3 do Zarządzenia w sprawie SZBI.

związanych z obsługą JPK_VAT przypomniała Dyrektor IAS w piśmie z dnia 11 grudnia 2017 r.²⁹ przekazanym naczelnikom urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 138-171, 862)

Ocena cząstkowa

Pomimo nieprawidłowości polegającej na braku zabezpieczenia hasłem systemów BIOS dwóch stacji roboczych pracowników IAS, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stworzenie warunków organizacyjnych dla wykorzystania plików JPK. Stwierdzona nieprawidłowość miała incydentalny charakter i nie wiązała się z istotnym ryzykiem dostępu do plików JPK przez osoby nieuprawnione.

2. Nadzór nad wdrożeniem i wykorzystaniem JPK przez podległe jednostki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

2.1. Według § 63 ust. 1 pkt 1) regulaminu organizacyjnego IAS³¹, do zadań Dyrektora Izby należy nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych. Zgodnie z § 2 ust. 6 pkt 1 lit. h statutu IAS³² oraz postanowieniami §48 regulaminu organizacyjnego IAS nadzór i wsparcie w zakresie wykorzystywania elektronicznych narzędzi wspomagających kontrolę podatkową i kontrolę celno-skarbową należały do zadań komórek organizacyjnych Izby w pionie kontroli, cła i audytu³³.

(dowód: akta kontroli str. 6-97)

Zgodnie z obowiązującą od 10 maja 2018 r. „Instrukcją określającą zasady wykorzystania JPK w procedurze czynności sprawdzających”, bezpośredni nadzór nad prawidłowością wykorzystywania JPK w procedurze czynności sprawdzających sprawują naczelnicy poszczególnych urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 941-951)

W ramach nadzoru nad wdrażaniem i wykorzystywaniem plików JPK przez podległe jednostki, Dyrektor IAS na bieżąco kierował do naczelników wielkopolskich urzędów skarbowych szczegółowe dyspozycje w zakresie obowiązku przekazywania do Izby informacji o pobieraniu plików JPK w trakcie czynności sprawdzających, kontroli podatkowych oraz postępowań podatkowych. Informacje te przekazywane były przez naczelników podległych urzędów w formie zestawień tabelarycznych obejmujących m.in. informacje dotyczące: liczby żądań danych w trybie m.in. art. 193a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁴, liczby pobieranych plików w poszczególnych okresach, liczby podmiotów, których dotyczyły czynności sprawdzające lub kontrole podatkowe, kwot stwierdzonych uszczupleń oraz wpłat dokonanych w związku ze stwierdzonymi uszczupleniami³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 672)

²⁹ Nr 3001-ICK.4022.198.2017.2

³⁰ W związku z pismem Ministerstwa Finansów nr DPP4.8622.26.2017 z dnia 6 grudnia 2017 r.

³¹ Zarządzenie Nr 12/2017 Dyrektora IAS z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego IAS (ze zmianami).

³² Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MRiF poz. 41 ze zm.).

³³ Do 23 lipca 2018 r. – Dział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej, od 24 lipca 2018 r. Wydział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej oraz Zarządzania Ryzykiem.

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.

³⁵ Pisma nr: 3001-KP.4033.101.2016.2 z 22.11.2016 r., 3001-ICK.4022.35.2017.2 z 30.03.2017 r., 3001-ICK.4022.81.2017.2 z 30.05.2017 r., 3001-ICK.4022.118.2017.2 z 28.07.2017 r., 3001-ICK.041.21.2017.2 z 08.08.2017 r., 3001-ICK.4022.122.2017.2 z dnia 05.09.2017 r., 3001-ICK.4022.162.2017.2 z dnia 13.10.2017 r., 3001-ICK.4022.183.2017.2 z 20.11.2017 r., 3001-ICK.4022.122.2017.8 z 29.01.2018 r., 3001-ICK.4022.39.2018.2 z 06.03.2018 r., 3001-ICK.4022.79.2017.2 z 11.05.2018 r., 3001-ICK.4022.124.2018.2 z 16.07.2018 r., 3001-ICK.4022.130.2018.2 z 13.07.2018 r.

Zagadnieniom wykorzystania JPK oraz stosowania przez podległe jednostki narzędzi informatycznych do ich analizy poświęcone były organizowane przez Dyrektora IAS cykliczne narady (11³⁶) i spotkania szkoleniowe (6³⁷), w których uczestniczyli, m.in. naczelnicy urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego oraz naczelnik WUCS.

(dowód: akta kontroli str. 666-668)

W ramach bieżącego nadzoru nad prawidłowością wykorzystywania przez pracowników jednostek podległych IAS uprawnień do WRO-Systemu, Dyrektor IAS przekazywała naczelnikom tych urzędów pisma zawierające m.in. dyspozycje w zakresie konieczności weryfikowania stopnia wykorzystywania tych uprawnień³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 961-1043)

W związku ze zmianą funkcjonalności aplikacji WRO-System, Dyrektor IAS, pismem z dnia 25 czerwca 2018 r.³⁹ wystąpiła do naczelników urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego o wyznaczenie osoby, która, oprócz naczelnika, będzie akceptowała w tej aplikacji wnioski pracowników urzędu o dostęp do plików JPK_VAT spoza właściwości miejscowej.

(dowód: akta kontroli str. 673)

W okresie objętym kontrolą NIK, upoważnieni przez Dyrektora IAS pracownicy Wydziału Kontroli Wewnętrznej poddali kontroli w zakresie wykorzystania JPK oraz narzędzi informatycznych do ich obsługi trzy⁴⁰ spośród 39 działających w Wielkopolsce urzędów skarbowych: Urząd Skarbowy w Wągrowcu⁴¹, Pierwszy Wielkopolski Urząd Skarbowy⁴² oraz Urząd Skarbowy Poznań–Grunwald⁴³.

Działania Urzędu Skarbowego w Wągrowcu w skontrolowanym zakresie zostały ocenione pozytywnie, a przeprowadzona kontrola wykazała m.in.:

- terminowe podejmowanie działań weryfikacyjnych dotyczących przekazanych raportów oraz terminowe udzielanie odpowiedzi,
- realizowanie obowiązku weryfikacji nieskładania przez podatników plików JPK i prowadzenia analiz obowiązku składania JPK przez podatników,
- prawidłowe zaewidencjonowanie czynności sprawdzających w programie e-ORUS⁴⁴
- spośród 23 założonych kont, 22 były aktywne, a jedno było nieaktywne,
- pobieranie JPK wyłącznie w związku z prowadzonymi czynnościami sprawdzającymi i analizami.

(dowód: akta kontroli str. 519-525)

Kontrola przeprowadzona w Pierwszym Wielkopolskim Urzędzie Skarbowym w Poznaniu wykazała m.in.:

- nieweryfikowanie realizacji obowiązku składania przez podatników plików JPK_VAT,

³⁶ 25–26 czerwca 2015 r., styczeń 2016 r., 22-23 czerwca 2016 r., 16 listopada 2016 r., 21 lutego 2017 r., 22 listopada 2017 r., 21 lutego 2018 r., 19-20 kwietnia 2018 r., 23 maja 2018 r., 11 czerwca 2018 r.,

³⁷ 22 marca 2016 r., 12 kwietnia 2017 r., 28 czerwca 2017 r., 9-10 października 2017 r., 30 stycznia 2018 r., 12 lutego 2018 r.

³⁸ Pisma nr: 3001-ICK.4022.119.2017.2 z 01.08.2017 r., nr 3001-ICK.4022.147.2017.1 z 21.09.2017 r., nr 3001-ICK.4022.176.2017.1 z 30.11.2017 r., nr 3001-ICK.4022.203.2017.1 z 21.12.2017 r.

³⁹ Nr 3001-ICK.041.35.2018.2.

⁴⁰ W planie kontroli na 2018 rok, w temacie „Wykorzystanie plików JPK oraz narzędzi informatycznych (ACL, Weryfikator, WRO-System) w czynnościach sprawdzających i kontrolach podatkowych oraz ewidencjonowania ich wyników w systemach informatycznych” uwzględniono przeprowadzenie kontroli łącznie pięciu urzędów skarbowych.

⁴¹ Czynności kontrolne od 04.12. do 19.12.2017 r., okres objęty kontrolą: III kw. 2017 r.

⁴² Wykorzystanie JPK było jednym z trzech obszarów objętych kontrolą. Czynności kontrolne od 28.11.2017 r. do 28.02.2018 r. – okres objęty kontrolą: 2017 r.

⁴³ Czynności kontrolne od 18.06.2018 do 06.07.2018, okres objęty kontrolą: od 1 lipca 2017 r. do dnia kontroli.

⁴⁴ Zgodnie z pismem Dyrektora IAS nr 3001-ICK. 4022.97.2017.1 z dnia 10 lipca 2017 r.

- nieprowadzenie analiz w zakresie ustalania podmiotów będących we właściwości Naczelnika urzędu, którzy mimo takiego obowiązku, nie złożyli plików JPK_VAT,
- niewykorzystywanie w toku kontroli podatkowej analizy pliku JPK_VAT pomimo istnienia takiej możliwości (w dwóch spośród pięciu zbadanych spraw),
- błędy w ewidencjonowaniu czynności sprawdzających w programie e-ORUS (w 45% przypadkach badanej próby) polegające na: zatwierdzaniu czynności sprawdzających przed ich zakończeniem, niezaewidencjonowaniu zakończonych czynności sprawdzających, wprowadzeniu błędnego okresu, którego dotyczyły oraz wprowadzeniu błędnego wyniku czynności sprawdzających,
- istnienie kont nieaktywnych oraz kont osób niebędących już pracownikami urzędu (w tym konta aktywne),
- marginalne wykorzystanie nadanych uprawnień do korzystania z aplikacji WRO-System przez pracowników komórki spraw wierzycielskich.

(dowód: akta kontroli str. 480-494)

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Skarbowym Poznań–Grunwald wykazała m.in.:

- opóźnienia w podejmowaniu czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji niezgodności z raportów (9/11 przypadków),
- błędy w treści informacji zwrotnej dotyczącej plików (3/14 przypadków),
- błędy w ewidencjonowaniu w programie e-ORUS czynności sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 494-518)

W I półroczu 2018 r. Referat Audytu Wewnętrznego IAS przeprowadził, przywołaną już w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, czynność doradczą w temacie „Wykorzystanie JPK w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu i podległych jednostkach”. Czynnością objęto cztery urzędy skarbowe, Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu oraz Dział Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej IAS. Zakres przedmiotowy zadania obejmował:

- wykorzystanie aplikacji WRO-System na potrzeby działań analitycznych, kontrolnych i czynności sprawdzających,
- ocenę stanu przygotowań urzędów skarbowych do obsługi zwiększonej ilości JPK od dnia 1 stycznia 2018 r.,
- wykorzystanie informacji zawartych w JPK dla zwiększenia skuteczności egzekucji,
- wykorzystanie informacji zawartych w JPK dla zwiększenia efektywności czynności sprawdzających i prowadzonych kontroli,
- nadzór nad wykorzystaniem informacji zawartych w JPK,
- wsparcie techniczne i merytoryczne urzędów skarbowych w zakresie JPK oraz
- inne możliwości wykorzystania danych zawartych w JPK.

Zawarte w sprawozdaniu z tej czynności zalecenia dotyczyły:

- 1) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych udostępnianych w plikach JPK:
 - przypominania pracownikom o objęciu danych z zakresu JPK tajemnicą kontrolerską oraz przepisami o ochronie danych osobowych i związanym z tym zakazem udostępniania swoich uprawnień innym osobom oraz koniecznością zabezpieczenia komputerów przed dostępem osób nieuprawnionych,
 - dokonywania przeglądów uprawnień pracowników do poszczególnych modułów WRO-Systemu w kontekście wykonywanych zadań ze szczególnym uwzględnieniem dostępów osób przenoszonych do innych zadań lub kończących pracę w IAS i jednostkach podległych,
- 2) w zakresie nadawania uprawnień do WRO-Systemu: wystąpienia o nadanie uprawnień wszystkim pracownikom wykorzystującym JPK z jednoczesnym bezwzględny zakazem udostępniania danych z JPK innym osobom oraz

wszystkim pracownikom z komórek kontroli celno-skarbowej i czynności analityczno-sprawdzających,

3) w zakresie koordynacji merytorycznej zagadnień związanych z wykorzystaniem plików JPK: powołania koordynatorów merytorycznych dla poszczególnych zagadnień (IAS/WUCS),

4) w zakresie procedur: rozważenia zasadności wprowadzenia procedur wykorzystania plików JPK w IAS i podległych jednostkach, rozważenie wprowadzenia procedur współpracy i podziału zadań pomiędzy organami KAS województwa,

5) konieczności organizacji szkoleń niezbędnych do prawidłowego wykorzystania plików JPK m.in. w zakresie: podstaw funkcjonowania WRO-Systemu dla pracowników, którzy takiego szkolenia nie odbyli, a realizowane zadania wskazują na możliwość wykorzystania danych zawartych w JPK, zasad funkcjonowania nowych lub modyfikowanych modułów WRO-Systemu, zaawansowanego wykorzystania arkuszy kalkulacyjnych oraz programów analitycznych,

6) dostosowania zasobów kadrowych do realizowanych czynności m.in. poprzez wzmocnienie kadrowe komórek analitycznych kosztem komórek kontrolnych w związku z przeniesieniem ciężaru poszukiwania nieprawidłowości na komórki analityczne.

(dowód: akta kontroli str. 428-478)

Zarządzeniem nr 61/2018 z dnia 10 maja 2018 r. Dyrektor IAS wprowadziła instrukcję określającą zasady wykorzystania Jednolitych Plików Kontrolnych w procedurze czynności sprawdzających mające zastosowanie w komórkach organizacyjnych wszystkich urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 940-956)

2.2 W latach 2016–2018 jednostki organizacyjne IAS nie składały zapotrzebowania w zakresie narzędzi wspomagających kontrole celno-skarbowe i kontrole podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 673)

2.3 W dniu 15 lutego 2017 r. Dyrektor IAS wyznaczyła koordynatorów ds. czynności sprawdzających w zakresie JPK na województwo wielkopolskie⁴⁵. W okresie objętym kontrolą NIK, zadania te wykonywali: Koordynator oraz Zastępca Koordynatora zatrudnieni w komórce kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej IAS. Do zadań wykonywanych przez koordynatora i jego zastępcę należało: koordynowanie wykorzystania JPK w podległych jednostkach, pośredniczenie i nadzór w nadawaniu uprawnień do korzystania przez pracowników urzędów z programów służących do wykorzystywania plików JPK, zbieranie i analiza błędów w ich działaniu, współpraca w zakresie przekazywania informacji z i do Ministerstwa Finansów, prowadzenie szkoleń oraz udzielanie informacji podatnikom, a także udział w programach informacyjnych dotyczących obowiązków związanych z JPK.

(dowód: akta kontroli str. 600-601, 673)

W dniu 13 czerwca 2018 r. Dyrektor IAS wyznaczyła także koordynatorów ds. JPK na żądanie na województwo wielkopolskie – pracowników komórki kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej IAS.

(dowód: akta kontroli str. 673, 1053)

Na podstawie pisma Dyrektora IAS skierowanego do naczelników urzędów skarbowych w Wielkopolsce nr 3001-ICK.4022.80.2017.2 z dnia 26 maja 2017 r., we wszystkich podległych IAS jednostkach zostali wyznaczeni koordynatorzy JPK oraz ich zastępcy. Do zadań koordynatorów JPK w poszczególnych urzędach

⁴⁵ Zadania wykonywane przez koordynatorów do 12 czerwca 2018 r. obejmowały również zagadnienia dotyczące wykorzystywania plików JPK na żądanie.

skarbowych należało m.in.: branie udziału w naradach szkoleniowych na temat JPK organizowanych przez IAS oraz przeprowadzanie szkoleń kaskadowych w swoich jednostkach, zbieranie pytań i problemów zgłaszanych przez pracowników danej jednostki i przekazywanie ich koordynatorowi (lub jego zastępcy) w IAS, koordynowanie czynności sprawdzających w zakresie wykorzystania JPK_VAT, wstępna akceptacja informacji zwrotnych dotyczących raportów z nieprawidłowościami przekazanych przez Ministerstwo Finansów, prowadzenie szkoleń dla podatników w zakresie plików JPK.

(dowód: akta kontroli str. 673, 1047-1048)

Zadania powołanego w WUCS Koordynatora ds. JPK, z uwagi na specyfikę zadań tej jednostki, obejmowały wykonywanie przez niego zadań w zakresie wsparcia dla zatrudnionych w tej jednostce pracowników z wyłączeniem świadczenia usług na potrzeby klientów zewnętrznych. Do zadań koordynatora (będącego pracownikiem komórki Analizy Ryzyka i Wymiany Międzynarodowej) należało m.in. przekazywanie informacji pomiędzy WUCS a IAS oraz zgłaszanie do IAS błędów i problemów dotyczących wykorzystywania plików JPK.

(dowód: akta kontroli str. 436)

Pismem nr 3001-ICK.094.2.2018.4 z dnia 24 lipca 2018 r. Dyrektor IAS poinformowała naczelników podległych urzędów skarbowych oraz naczelnika WUCS o wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za merytoryczny nadzór nad wykorzystaniem JPK w obszarach zadań realizowanych przez poszczególne pionki i komórki organizacyjne IAS. Do zadań tych pracowników należało przykładowo:

1) w zakresie zadań Wydziału Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej oraz Zarządzania Ryzykiem (pion kontroli, cła i audytu) IAS: nadzorowanie przesyłanych przez Ministerstwo Finansów raportów z informacjami o różnicach występujących między plikami JPK_VAT, a deklaracjami VAT złożonymi przez podatników, koordynowanie działań w zakresie nadawania uprawnień do aplikacji WRO-System, - nadzorowanie wykorzystania struktur JPK w kontrolach podatkowych i kontrolach celno-skarbowych, nadzorowanie wykorzystania struktur JPK w czynnościach sprawdzających, nadzorowanie ewidencjonowania wykorzystania JPK w systemach informatycznych, nadzorowanie wykorzystywania przekazywanych przez Ministerstwo Finansów informacji sygnałnych przygotowanych na podstawie danych pochodzących z repozytorium JPK – indywidualne analizy/wnioski o kontrolę, przygotowywanie indywidualnych analiz/wniosków o kontrolę/czynności sprawdzające w oparciu o pliki JPK.

2) w zakresie zadań Działu Spraw Karnych Skarbowych (pion kontroli, cła i audytu) IAS: nadzorowanie prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe w zakresie plików JPK, nadzorowanie prawidłowości rozpatrywania zawiadomień podmiotów o popełnieniu czynu zabronionego – tzw. „czynnych żali” w zakresie plików JPK.

(dowód: akta kontroli str. 673, 1056-1058)

2.4 W okresie objętym kontrolą, Dyrektor IAS, w ramach sprawowanego nadzoru, zobowiązywała naczelników podległych jednostek do podejmowania działań w celu intensywnego wykorzystywania przez pracowników plików JPK we wszystkich obszarach działalności KAS.

(dowód: akta kontroli str. 598-599, 1084-1085, 1108-1109, 1159-1160)

Liczba kontroli podatkowych i celno-skarbowych przeprowadzonych w zakresie podatku VAT przez podległe IAS urzędy w badanym okresie zmniejszyła się z 3.024 w 2015 r. do 2.361 w 2016 r. (spadek o 22%), 1.842 w 2017 r. (spadek o 22%) i 813 w I połowie 2018 r. (spadek o 13%). Udział kontroli pozytywnych, tj. takich w których

ujawniono nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności podatkowych, wzrastał: z 58% w 2015 r., 61% w 2016 r., 66% w 2017 r. do 76% w I poł. 2018 r.

Suma stwierdzonych uszczupień podatkowych wynosząca w 2015 r. 1.743.968 tys. zł wzrosła w 2016 r. do poziomu 2.307.113 tys. zł (o 32%), następnie zmniejszyła się w 2017 r. do kwoty 1.665.542 tys. zł (o 28%) i ponownie wzrosła w I połowie 2018 r. do poziomu 1.847.495 tys. zł (o 11%). W stosunku do kwoty wynoszącej w 2015 r. 63.041 tys. zł korekt złożonych przez podatników po przeprowadzonych kontrolach, kwoty te w latach 2016–2017 uległy zmniejszeniu i wynosiły odpowiednio: 33.029 tys. zł, 32.288 tys. zł, natomiast w I połowie 2018 r. zwiększyły się do 35.431 tys. zł.

Liczba kontroli przeprowadzonych w latach: 2016, 2017, 2018 (I półrocze) w wyniku czynności analitycznych wykonanych z wykorzystaniem JPK_VAT wyniosła odpowiednio: 1, 99 oraz 220. Sumy stwierdzonych w ich trakcie uszczupień podatkowych wyniosły odpowiednio: 4 tys. zł, 2.768 tys. zł oraz 13.770 tys. zł, a wysokość złożonych przez podatników po tych kontrolach korekt wyniosła odpowiednio: 4 tys. zł, 2.028 tys. zł oraz 5.122 tys. zł.

W latach: 2015–2018 (I półrocze) podległe Izbie US/UCS wytypowały ogółem 7.866 podmiotów do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT, z których 339 podmiotów wytypowano w ramach czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK⁴⁶. Liczba podmiotów wytypowanych w tym okresie do kontroli ulegała zmniejszeniu: z 3.033 w 2015 r., do 2.358 w 2016 r. (spadek o 32%) do 1.693 w 2017 r. (spadek o 28%) i 782 w I półroczu 2018 r. (relatywnie spadek o 7%). Liczba przeprowadzonych w latach: 2015–2018 (I półrocze) postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji wymiarowej⁴⁷ przez podległe IAS urzędy skarbowe i urząd celno-skarbowy kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio: 528, 579, 542 i 270. W przywołanych latach, kwoty wynikające z decyzji ostatecznych wydanych w odpowiednich okresach sprawozdawczych wyniosły odpowiednio: 1.293.654 tys. zł, 1.960.678 tys. zł, 1.499.203 tys. zł oraz 528.627 tys. zł. Na dzień 11 września 2018 r. suma wyegzekwowanych kwot wynikających z decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania, za lata: 2015, 2016, 2017 i 2018 (I półrocze) wynosiła odpowiednio: 18.334 tys. zł, 7.738 tys. zł, 8.024 tys. zł oraz 2.770 tys. zł, natomiast suma zatrzymanych wypłat nienależnego zwrotu podatku VAT: 14.748 tys. zł, 34.955 tys. zł, 23.769 tys. zł oraz 24.122 tys. zł. W latach 2016–2018 (I półrocze) liczba postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji wymiarowej, w których wykorzystano JPK_VAT wynosiła 12⁴⁸, a kwota wynikająca z decyzji wydanych po ich przeprowadzeniu wyniosła 118 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 603-605)

W latach 2015–2018 (I półrocze), średni czas trwania prowadzonych kontroli, w których nie wykorzystano plików JPK wynosił odpowiednio:

- w przypadku urzędów skarbowych: 11,4 dnia, 12,5 dnia, 18,4 dnia oraz 20,8 dnia,
- w przypadku WUCS: 82,6 dnia (2017 r.) oraz 98,5 dnia (I półrocze 2018).

Średni czas trwania (zakończonych w danym roku) postępowań podatkowych, w których nie wykorzystywano JPK⁴⁹ wynosił w tych latach odpowiednio:

- w przypadku urzędów skarbowych: 261 dni, 282 dni, 310 dni oraz 339 dni,
- w przypadku WUCS: 390 dni, 463 dni, 595 dni oraz 808 dni.

⁴⁶ 93 z wykorzystaniem JPK w 2017 r. i 211 z wykorzystaniem JPK w I półroczu 2018 r.

⁴⁷ Liczba zakończonych postępowań podatkowych (US/WUCS) / postępowań kontrolnych (UKS) dotyczących podatku VAT.

⁴⁸ Dotyczy wyłącznie I półrocza 2018 r.

⁴⁹ Dotyczy decyzji ostatecznych i prawomocnych.

Średni czas trwania kontroli, w których wykorzystano JPK wyniósł:

- w przypadku urzędów skarbowych: 10,3 dnia (w 2017 r.),

- w przypadku WUCS: 163,6 dnia (w I półroczu 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 606)

Liczba czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT przeprowadzonych w latach: 2015–2018 (I półrocze) przez jednostki podległe IAS wyniosła łącznie 182.501, w wyniku których ustalono kwoty nieprawidłowości w łącznej kwocie 148.599 tys. zł, a podatnicy złożyli korekty na łączną kwotę 100.135 tys. zł⁵⁰. Liczba czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT przeprowadzonych w latach 2016–2018 (I półrocze) z wykorzystaniem JPK_VAT wyniosła odpowiednio: 7, 7.606 i 10.474. W 2016 r. nie odnotowano ustalonych w wyniku tych czynności kwot oraz wykonanych w ich wyniku korekt, natomiast w latach 2017–2018 (I półrocze) ich wysokość wyniosła odpowiednio: w 2017 r.: 5.676 tys. zł oraz 3.834 tys. zł; w 2018 r. (I półrocze): 10.474 tys. zł oraz 3.893 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 607)

Z ustaleń poczynionych w toku ww. czynności doradczej w zakresie wykorzystania JPK w IAS oraz w podległych jednostkach wynika, że we wszystkich poddanych audytowi urzędach skarbowych oraz w WUCS, w okresie od 1 stycznia do 14 marca 2018 r. odnotowano, w relacji do roku 2017 r., wzrost wykorzystania należącego do programu WRO-System modułu JPK_Analizer. Wzrost ten dla urzędów skarbowych: w Środzie Wielkopolskiej, Gostyniu, Kaliszu, Nowym Tomyślu oraz w WUCS wyniósł odpowiednio: 339%, 408%, 302%, 177% oraz 357%.

(dowód: akta kontroli str. 443-445)

2.5 Efektywność działań podejmowanych przez urzędy skarbowe województwa wielkopolskiego w zakresie działań sprawdzających w związku z przekazywanymi przez CAiPAS raportami dotyczącymi błędów stwierdzonych w plikach JPK, w okresie objętym kontrolą była określana przy pomocy mierników ustalanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 59 Szefa KAS z dnia 25 września 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej, miernik ten w 2017 r. odnosił się do procentowej relacji liczby przeprowadzonych czynności sprawdzających z udziałem podatnika w zakresie rozbieżności w plikach JPK do liczby podmiotów wskazanych w przekazywanych przez CAiPAS raportach. Oczekiwana wartość tego miernika została ustalona na 80%, a realizacja na dzień 31 grudnia 2017 r. dla wszystkich urzędów w Wielkopolsce wyniosła 90,74%. Wszystkie urzędy skarbowe uzyskały oczekiwaną wartość miernika, a osiem uzyskało jego wartość na poziomie 100%.

(dowód: akta kontroli str. 440-441, 526-577)

Zarządzeniem Nr 72 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej, Szef KAS określił na rok 2018 dwa mierniki w zakresie obsługi plików JPK. Pierwszy z nich, wyrażony kwotowo, dotyczy finansowych efektów ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników⁵¹. Oczekiwana wartość tego miernika dla IAS w Poznaniu została ustalona na koniec 2018 r. na poziomie 52,9 mln zł, a jego realizacja na koniec drugiego kwartału wynosiła 105 mln zł (199%). Drugi z ustalonych przez Szefa KAS mierników wykorzystania w 2018 r. plików JPK

⁵⁰ 2015 r.: liczba czynności: 40.603, wysokość ustalonych kwot: 14.951 tys. zł, wysokość wykonanych korekt: 8.103 tys. zł; 2016 r. liczba czynności: 47.004, wysokość ustalonych kwot: 24.565 tys. zł, wysokość wykonanych korekt: 8.806 tys. zł; 2017 r. liczba czynności: 57.664, wysokość ustalonych kwot: 25.100 tys. zł, wysokość wykonanych korekt: 14.949 tys. zł; 2018 r. (I półrocze) liczba czynności: 37.230, wysokość ustalonych kwot: 83.983 tys. zł, wysokość wykonanych korekt: 68.277 tys. zł.

⁵¹ Miernik ten zastąpił poprzedni miernik z 2017 r. dotyczący liczby prowadzonych czynności sprawdzających.

odnosi się do poziomu wypełnienia obowiązku przekazywania JPK przez podatników, a jego oczekiwany poziom ustalono jako nie mniejszy od 50% w I i nie mniejszy od 60% w II półroczu. Miernik ten stanowi podsumowanie realizacji czynności sprawdzających wynikających z raportu R.0 wskazującego te podmioty, które nie złożyły pliku JPK oraz podjętych przez urząd skarbowy działań w związku z niedopełnieniem tego obowiązku przez podatnika. Z informacji przekazanych do IAS przez Ministerstwo Finansów wynika, że wartość tego miernika w pierwszym półroczu 2018 r. w przypadku IAS przekraczała 95%⁵².

(dowód: akta kontroli str. 565-576, 577)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór Dyrektora IAS nad wdrożeniem i wykorzystaniem JPK.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, w związku z usunięciem stwierdzonej nieprawidłowości, odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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

Poznań, 12 października 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Maciej Sterczała
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

⁵² I kw.: 95,11%, II kw.: 95,93%.

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. ze zm.