



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.03.2018
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 w postępowaniach i kontrolach podatkowych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Piotr Iwański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/126/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu ¹ , ul. Krańcowa 28, 61-037 Poznań (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Tomczak, Naczelnik Wielkopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego (dalej: Naczelnik) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. w Urzędzie prowadzono przygotowania do wykorzystania danych z ewidencji podatkowej, przekazywanych przez przedsiębiorców w wersji elektronicznej, w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK). Pracownikom Urzędu zapewniono niezbędne narzędzia informatyczne, programy i aplikacje, w tym WRO-SYSTEM. Aplikacja ta była wykorzystywana przez 155 użytkowników spośród 202 posiadających aktywny dostęp (tj. 76%). Pracownicy zostali przeszkoleni z korzystania z WRO-SYSTEMU w ramach szkoleń wewnętrznych oraz zewnętrznych.

W kontrolowanym okresie systematycznie wzrastało wykorzystanie plików JPK w ramach prowadzonych kontroli celno-skarbowych. Wzrastała również liczba podmiotów wytypowanych do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT w wyniku czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK.

Zastosowane w Urzędzie rozwiązania organizacyjne i techniczne zapewniały bezpieczeństwo przetwarzania danych, z wyjątkiem sytuacji polegających na:

- pozostawieniu uprawnień dostępu do systemu pomimo ustania stosunku pracy w strukturach KAS (w przypadku 9 osób);
- braku zabezpieczenia dostępu do systemu BIOS na jednej stacji roboczej (w jednym przypadku).

¹ Wielkopolski Urząd Celno-Skarbowy w Poznaniu powstał na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.; dalej: ustawa o KAS). Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.) weszła w życie 1 marca 2017 r.

² 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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość wykorzystania JPK

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 27 sierpnia 2018 r., dostęp do aplikacji WRO-SYSTEM³ posiadało 236 użytkowników, z tego 204 konta miały status „aktywne”, co stanowiło 26,8% pracowników Urzędu. W Dziale Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowych (CKA) dostęp do aplikacji posiadało 23 spośród 24 pracowników⁴ (96%). W czterech Działach Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego (CKK) dostęp posiadało 137 spośród 151 pracowników⁵ (91%). W Dziale Postępowania Podatkowego (COP) dostęp posiadało 8 spośród 16 pracowników⁶ (50%). [...]⁷

Dostęp do aplikacji LUNETKA posiadało pięciu użytkowników⁸. Pracownikom udostępniono również aplikacje pomocnicze służące do obliczeń i analiz statystycznych: ACL – pięciu osobom, KNIME – trzem osobom. Ponadto 112 użytkowników posiadało dostęp do generatora sum kontrolnych, 53 osoby posiadały dostęp do aplikacji GenJPK, trzy osoby posiadały dostęp do aplikacji GT Weryfikator3, a jedna osoba do aplikacji XML Validator. Do obsługi JPK pracownicy wykorzystywali również arkusz kalkulacyjny Excel.

(dowód: akta kontroli str. 80-107, 571-592)

Decyzją⁹ Naczelnika wprowadzono w Urzędzie wewnętrzną procedurę postępowania, dotyczącą wykorzystania JPK w toku kontroli celno-skarbowej. W procedurze tej określono m.in. schemat postępowania w toku kontroli w przypadku podmiotów zobligowanych do przekazywania JPK oraz sposoby uzyskania danych od kontrolowanego lub jego kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str. 71-77)

Zastępca Naczelnika powierzył pracownikowi Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej zadanie koordynatora ds. JPK w Urzędzie¹⁰.

Naczelnik wyjaśnił, że potrzeby sprzętowe i programowe dla pracowników Urzędu szacowane były na bieżąco. W marcu 2018 r. zgłoszono do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (IAS) w Poznaniu zapotrzebowanie na trzy komputery o podwyższonych parametrach dla analityków z Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowych.

Nie ustalono konkretnej liczby pracowników, którzy będą mogli wykorzystywać aplikację WRO-SYSTEM. Naczelnik wyjaśnił, że funkcjonalność tej aplikacji „ulega

³ Aplikacja, której celem jest wsparcie działań organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie dostępu do informacji gromadzonych przez Ministerstwo Finansów oraz dostępu do źródeł działających w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS)

⁴ Jedna osoba pracuje w Urzędzie od 1 lipca 2018 r. i wykorzystuje dostęp do aplikacji otrzymany w Urzędzie Skarbowym Poznań-Wilda

⁵ Czterech pracowników przebywało na długotrwałych zwolnieniach, czterech pracowników nie prowadziło kontroli, w których wykorzystywane są pliki JPK, trzech pracowników nie wykonywało czynności kontrolnych, dwóch pracowników pracowało od niedawna w Urzędzie, a jeden pracownik dysponował dostępem uzyskanym w poprzednim miejscu pracy.

⁶ Naczelnik wyjaśnił, że w Dziale COP systematycznie zwiększa się liczba osób uprawnionych do korzystania z aplikacji. Wcześniej nie zachodziła konieczność wystąpienia o dostęp dla wszystkich pracowników tego działu.

⁷ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie elementów wrażliwych związanych z realizacją zadań. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

⁸ W tym jeden z działu CKA i czterech z działu CKK

⁹ Decyzja Nr 11/2017 z 9 listopada 2017 r.

¹⁰ Powierzenie tego zadania nastąpiło w formie ustnego polecenia służbowego, wydanego w styczniu 2018 r.

ciągłemu udoskonalaniu, co powoduje że krąg osób, którym mogą przydać się dane pozyskiwane z WRO-SYSTEMU ulega ciągłemu zwiększaniu”.

Z danych przekazanych przez Departament Analiz Ministerstwa Finansów¹¹ wynika, że w I połowie 2017 r. dostęp do WRO-SYSTEMU nadano 47 użytkownikom, w II połowie 2017 r. – 156 użytkownikom, a w I połowie 2018 r. – 32 użytkownikom. Przez cały ten okres 8 użytkownikom odebrano uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 80-82, 94-98, 467-468)

2. [...] ¹² Ponadto, Dyrektor IAS zobowiązał Naczelnika Urzędu do przekazywania informacji o liczbie przeprowadzonych czynności kontrolnych z wykorzystaniem plików JPK w wielkościach narastających za każdy kwartał.

W dniu 27 lutego 2018 r. Zastępca Naczelnika polecił Kierownikowi Drugiego Działu Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego zadanie monitorowania wykorzystania plików JPK w toku kontroli celno-skarbowych poprzez gromadzenie informacji dotyczących liczby kontroli wobec podatników zobligowanych do generowania danych w strukturze JPK oraz liczby pozyskanych plików JPK w toku czynności kontrolnych.

Według danych za 2017 r. w 10 przypadkach¹³ wykorzystano pliki JPK_VAT od podmiotów zobligowanych do ich generowania, a w dwóch kontrolach celno-skarbowych pobrano i wykorzystano pliki JPK „na żądanie”.

(dowód: akta kontroli str. 467-509, 536-567)

W 2017 r. nie zostały zakończone żadne postępowania kontrolne, kontrole celno-skarbowe bądź postępowania podatkowe, w których korzystano z plików JPK. W kontrolach celno-skarbowych zakończonych w I połowie 2018 r., pliki JPK_VAT wykorzystano w siedmiu przypadkach.

Naczelnik wskazał, że obowiązek generowania danych w formie plików JPK został rozłożony w czasie przez ustawodawcę: duże przedsiębiorstwa zobowiązane były do wysyłania plików JPK od 1 lipca 2016 r., małe i średnie – od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorstwa – od 1 stycznia 2018 r. Wyjaśnił, że „pliki JPK_VAT mogły być wykorzystywane do analizowania podmiotów tylko w przypadku analiz obejmujących „bieżące okresy” – a więc po 1 lipca 2016 r. a właściwie po 1 stycznia 2017 r., kiedy nałożono obowiązek składania plików JPK_VAT przez małe i średnie przedsiębiorstwa”, natomiast „analizy nie dotyczą tylko i wyłącznie okresów bieżących, tym samym nie było możliwości wykorzystania plików JPK_VAT w takich przypadkach”.

(dowód: akta kontroli str.224-228, 513-518)

Na podstawie statystyk aplikacji WRO-SYSTEM ustalono, że w 2018 r. (do 27 sierpnia) w Urzędzie 155 użytkowników spośród 202 posiadających aktywny dostęp do aplikacji WRO-SYSTEM (76%) przynajmniej raz skorzystało z danych zawartych w tym systemie¹⁴. Użytkownicy najczęściej korzystali z modułów: JPK-Analizer¹⁵

¹¹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.

¹² 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

¹³ W tym: w ośmiu kontrolach celno-skarbowych oraz dwóch postępowaniach podatkowych

¹⁴ Ustalono na podstawie liczby zdarzeń odczytu danych z modułu (ilości unikatowych zapytań)

¹⁵ [...] 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie funkcjonowania poszczególnych modułów aplikacji. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

(10.509 zapytań), transakcje podmiotu¹⁶ (6.798 zapytań) oraz WRO-Skarbiec¹⁷ (6.074 zapytania).

(dowód: akta kontroli str. 108-118)

Analiza postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz wykazu nadanych uprawnień do aplikacji WRO-SYSTEM nie wykazała, by wśród pracowników Urzędu były osoby spoza ww. komórek, które mogłyby wykorzystywać JPK do swoich czynności służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-70)

3. Naczelnik wyjaśnił, że w jednodniowych szkoleniach wewnętrznych z zakresu wykorzystywania plików JPK, prowadzonych przez pracownika Urzędu, w okresie od 30 lipca 2017 r. do 7 marca 2018 r. wzięło udział 150 pracowników. Ponadto grupa pracowników wzięła udział w szkoleniu e-learningowym pt. „Jednolity Plik Kontrolny – informacje podstawowe”.

Pracownicy Urzędu brali również udział w szkoleniach organizowanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu. Dyrektor IAS poinformował, że w latach 2017-2018 (do 30 czerwca) 49 pracowników Urzędu wzięło udział w szkoleniach dotyczących m.in. wykorzystania JPK, obsługi arkusza kalkulacyjnego oraz korzystania z oprogramowania służącego do analizy danych. Szkolenia te były uwzględnione w planach szkoleń, ustalonych na szczeblu centralnym i regionalnym.

(dowód: akta kontroli str. 78-82, 119-143)

4. W przypadku problemów związanych z funkcjonowaniem aplikacji WRO-SYSTEM, pracownicy Urzędu telefonicznie zwracali się z zapytaniem do koordynatora JPK. Naczelnik wyjaśnił, że „było kilka zgłoszeń związanych z problemami z zalogowaniem się do aplikacji, które po zgłoszeniu tego faktu do koordynatora w IAS w Poznaniu zostały rozwiązane”.

W planie kontroli funkcjonalnej Pionu Kontroli Urzędu przewidziano kontrole w zakresie „Wykorzystania plików JPK w kontrolach celno-skarbowych”. Kontrole te zostały przeprowadzone przez kierowników poszczególnych komórek. W wyniku kontroli funkcjonalnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 510-512, 568-570)

Wykorzystanie JPK było przedmiotem czynności doradczej, przeprowadzonej przez Referat Audytu Wewnętrznego IAS w Poznaniu¹⁸. Czynność doradcza obejmowała sprawdzenie m.in.: czy jednostki podległe IAS w Poznaniu są w wystarczającym stopniu przygotowane do realizacji zadań związanych z wykorzystaniem JPK po 1 stycznia 2018 r. oraz jaki jest stan wykorzystania informacji zawartych w JPK. Badaniem objęto wykorzystanie JPK w zakresie prac analitycznych, kontroli celno-skarbowych oraz realizowanych postępowań podatkowych. [...] ¹⁹ Zalecono również

¹⁶ [...] 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie funkcjonowania poszczególnych modułów aplikacji. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

¹⁷ [...] 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie funkcjonowania poszczególnych modułów aplikacji. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

¹⁸ Czynnością doradczą objęto komórki organizacyjne, realizujące zadania związane z wykorzystaniem JPK w czterech urzędach skarbowych województwa wielkopolskiego, w Wielkopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym oraz w Pionie Kontroli Cła i Audytu IAS w Poznaniu. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2018 r. do 13 kwietnia 2018 r.

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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie elementów wrażliwych związanych z realizacją zadań. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

zapewnienie bezpieczeństwa danych udostępnianych w plikach JPK poprzez m.in. dokonywanie przeglądów uprawnień pracowników do poszczególnych modułów WRO-SYSTEMU ze szczególnym uwzględnieniem osób przenoszonych do innych zadań lub kończących pracę w IAS i jednostkach podległych oraz wystąpienie o nadanie uprawnień do aplikacji dla wszystkich pracowników z komórek kontroli celno-skarbowej i czynności analityczno-sprawdzających.

Naczelnik wyjaśnił, że „sukcesywnie (...) składane są wnioski o przyznanie dostępu do aplikacji WRO-SYSTEM. Ponadto skład osobowy Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej został powiększony o trzy osoby, mające realizować zadania analityczne. (...) [...]”²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 531-281, 513-518)

Z wyjaśnień uzyskanych od pięciu pracowników Urzędu, którzy posiadali dostęp do aplikacji WRO-SYSTEM, ale nie korzystali z niej w 2018 r.²¹ wynika, że pracownicy ci realizowali postępowania kontrolne dotyczące okresów sprzed wprowadzenia obowiązku generowania plików JPK (3 osoby) lub nie przeprowadzali kontroli celno-skarbowych (2 osoby). Pracownicy potwierdzili fakt odbycia szkolenia z zakresu obsługi aplikacji WRO-SYSTEM oraz wykorzystania plików JPK.

(dowód: akta kontroli str. 524-528)

5. Zasady dotyczące bezpieczeństwa danych określone zostały przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu w Zarządzeniu nr 10/2018 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia i wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu (dalej: Zarządzenie SZBI). W Zarządzeniu tym określono m.in. procedury dotyczące zarządzania systemami informatycznymi (w tym nadawania i odbierania uprawnień), przygotowania stanowiska komputerowego, rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemach informatycznych oraz zabezpieczenia przed szkodliwym oprogramowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 282-457)

W wyniku oględzin pięciu stanowisk komputerowych, użytkowanych przez pracowników Urzędu ustalono, że we wszystkich przypadkach zainstalowany był system operacyjny posiadający aktualne wsparcie ze strony producenta. Dostęp do systemu był chroniony hasłem, które należało zmieniać co 30 dni. Na każdej stacji roboczej zainstalowane było oprogramowanie antywirusowe, posiadające definicje wirusów z dnia badania. Wygaszacz ekranu na każdym z komputerów był zabezpieczony hasłem i został skonfigurowany tak, by aktywował się po 20 minutach braku aktywności użytkownika. W czterech spośród pięciu badanych przypadków użytkownicy mieli zablokowaną możliwość zmiany ustawień systemu BIOS poprzez zastosowanie hasła.

(dowód: akta kontroli str. 529-532)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Zgodnie z pkt. 7 Załącznika nr 1 do Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi, stanowiącej Załącznik nr 3 do Zarządzenia w sprawie SZBI,

²⁰ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie elementów wrażliwych związanych z realizacją zadań. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

²¹ Rejestr zdarzeń aplikacji WRO-SYSTEM nie wykazywał aktywności w żadnym z modułów.

w przypadku ustania stosunku pracy użytkownika systemu kierujący komórką organizacyjną jest zobowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o blokadę dostępu do systemu (odebranie uprawnień).

Z przedłożonych danych dotyczących dostępu do aplikacji WRO-SYSTEM według stanu na dzień 28 sierpnia 2018 r. wynika, że w Urzędzie założonych zostało 236 kont, z czego aktywne były 204 konta. Ustalono, że 17 spośród 204 aktywnych kont²² należało do osób, które nie pracowały w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 282-457)

Naczelnik wyjaśnił, że „spośród 17 aktywnych kont (...) 8 dotyczy osób nadal pracujących w strukturach KAS (IAS w Poznaniu, urzędy skarbowe, Biuro Inspekcji Wewnętrznej), natomiast 9 kont dotyczy osób, z którymi ustał stosunek pracy w strukturach KAS. Na dzień dzisiejszy do wszystkich wskazanych kont zostały złożone wnioski o odebranie uprawnień dostępu do aplikacji WRO-SYSTEM.”

(dowód: akta kontroli str. 103-107, 521-523, 572-592)

NIK wskazuje, że zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami, wnioski o odebranie uprawnień powinny być kierowane niezwłocznie po ustaniu zatrudnienia. Pozostawienie aktywnych kont stwarzało ryzyko dostępu do danych w aplikacji WRO-SYSTEM przez osoby nieuprawnione. Ponadto w wyniku czynności doradczej, przeprowadzonej przez IAS w Poznaniu zalecono dokonywanie przeglądów uprawnień pracowników do poszczególnych modułów WRO-SYSTEMU ze szczególnym uwzględnieniem osób przenoszonych do innych zadań lub kończących pracę w IAS i jednostkach podległych.

(dowód: akta kontroli str. 231-281)

Uwaga dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie 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 elektronicznej²³ kierownictwo podmiotu publicznego zobowiązane jest m.in. do zapewnienia ochrony przetwarzanych informacji przed ich kradzieżą, nieuprawnionym dostępem, uszkodzeniami lub zakłóceniami przez zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji oraz zabezpieczenie informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie, modyfikacje, usunięcie lub zniszczenie. W Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu, stanowiącej Załącznik nr 3 do Zarządzenia w sprawie SZBI wskazano, że przygotowanie stanowiska pracy realizuje się zgodnie ze standardami określonymi w Polityce Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Ministerstwa Finansów. Zgodnie z wymaganiami dla konfiguracji zabezpieczeń stacji roboczych należy zablokować możliwość zmiany ustawień systemu BIOS poprzez zastosowanie hasła. Hasło to może być znane wyłącznie osobie uprawnionej do wykonywania czynności administracyjno-serwisowych danej stacji.

Ustalono, że w jednej z pięciu stacji roboczych poddanych oględzinom, dostęp do systemu BIOS nie był zabezpieczony hasłem i możliwe było wprowadzenie zmiany ustawień tego systemu, w tym dokonanie zmiany czasu systemowego.

(dowód: akta kontroli str. 282-462, 529-532)

²² Według stanu na dzień 28 sierpnia 2018 r.

²³ Dz.U. z 2017 r., poz. 2247.

Naczelnik wyjaśnił, że osoba korzystająca z tej stacji roboczej przeszła w marcu 2017 r. z IAS w Poznaniu do Działu Postępowania Podatkowego (COP) w Wielkopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Poznaniu wraz z przypisanym zestawem komputerowym. Zestaw komputerowy podłączony został na stanowisku pracy przez pracowników Piątego Działu Wsparcia Informatycznego z Wydziału Informatyki Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu. Naczelnik podał, że „w strukturach Wielkopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Poznaniu nie ma komórki odpowiedzialnej za konfigurację sprzętu komputerowego, w tym za zabezpieczenie hasłem dostępu do systemu BIOS. Powyższe zadanie należy do Wydziału Informatyki IAS w Poznaniu. W dniu 24.09.2018 r. pracownik Działu IIW5 nałożył hasło uniemożliwiające dokonywanie zmian w systemie BIOS w przedmiotowej stacji roboczej”.

Dyrektor IAS w Poznaniu wyjaśnił, że „w ostatnim okresie czasu (szczególnie w okresie przeprowadzek związanych ze zmianą lokalizacji 7 jednostek organizacyjnych, obejmujących przemieszczenie ok. 1300 stanowisk pracy) miały miejsce również liczne przypadki przemieszczenia sprzętu komputerowego pomiędzy stanowiskami pracy oraz reinstalacji systemów operacyjnych na stacjach roboczych”, oraz że „zidentyfikowany przypadek należy zakwalifikować jako błąd w konsekwencji tak licznych zmian”. Ponadto poinformował, że „w celu wyeliminowania zaistniałej sytuacji w dniu 24.09.2018 informatycy Piątego Działu Wsparcia Informatycznego dokonali przeglądu komputerów użytkowanych w lokalizacji przy ul. Krańcowej 28 sprawdzając, czy pozostałe komputery mają założone hasło do BIOS. W wyniku tego działania stwierdzono, że w pozostałych komputerach w tej lokalizacji hasło takie było założone oraz założono hasło na wskazanym komputerze”.

(dowód: akta kontroli str. 529-532, 593-595)

Ocena cząstkowa

Od 2017 r. pracownikom Urzędu sukcesywnie zapewniano narzędzia informatyczne i aplikacje niezbędne do wykorzystywania plików JPK_VAT oraz umożliwiono udział w szkoleniach z tego zakresu. W 2018 r. powołano koordynatora JPK, którego zadaniem było udzielanie wsparcia w zakresie wykorzystania aplikacji WRO-SYSTEM. Z aplikacji tej w 2018 r. przynajmniej raz skorzystało 76% pracowników mających do niej dostęp. Zastosowane w Urzędzie rozwiązania organizacyjne i techniczne zapewniały bezpieczeństwo przetwarzania danych, z wyjątkiem sytuacji polegającej na pozostawieniu uprawnień dostępu do systemu pomimo ustania stosunku pracy w strukturach KAS oraz braku zabezpieczenia dostępu do systemu BIOS na jednej stacji roboczej.

2. Wpływ wykorzystania JPK na poprawę efektywności postępowań i kontroli KAS oraz zmniejszenie ich uciążliwości dla przedsiębiorców

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2018 r. w Urzędzie²⁴ przeprowadzono 1.019 kontroli w zakresie podatku VAT, z tego: 344 w 2015 r., 306 w 2016 r., 262 (w tym 237 postępowań kontrolnych i 25 kontroli celno-skarbowych) w 2017 r. oraz 107 (57 postępowań kontrolnych i 50 kontroli celno-skarbowych) w I połowie 2018 r. W I połowie 2018 r., w wyniku czynności analitycznych wykonanych z wykorzystaniem danych gromadzonych w strukturze JPK, przeprowadzonych zostało 7 kontroli, co stanowiło 6,5% kontroli przeprowadzonych w tym półroczu.

²⁴ Do 28 lutego 2017 r. Urząd Kontroli Skarbowej

Odsetek kontroli, w których ujawniono nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności budżetowych (kontroli pozytywnych) w latach 2015-2017 wynosił odpowiednio: 81,6%, 85%, i 82,1%. W I połowie 2018 r. odsetek ten wyniósł 87,9%.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w Urzędzie w okresie od 1 marca 2017 do 30 czerwca 2018 r. nie zostały określone wewnętrzne wskaźniki w zakresie skuteczności typowania podmiotów do kontroli, do osiągnięcia w danym roku. Nie zostały również określone takie wskaźniki przez Dyrektora IAS w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 224-228)

Spośród 76 wniosków o przeprowadzenie kontroli²⁵ w zakresie podatku VAT, zatwierdzonych w 2017 r., 46 (60,5%) wskazano na podstawie własnych analiz (w tym wniosków komórek kontrolnych i informacji wywiadu skarbowego), 13 (17,1%) na wniosek urzędów skarbowych, 7 (9,2%) na podstawie wniosków prokuratury, Policji lub ABW, 7 (9,2%) na podstawie wniosków Ministerstwa Finansów, innych UCS²⁶, w tym centrów kompetencyjnych oraz 3 (3,9%) na podstawie innych źródeł.

W I połowie 2018 r. zatwierdzono 63 wnioski o przeprowadzenie kontroli w zakresie podatku VAT, w tym: 20 (31,7%) wskazano na podstawie własnych analiz (w tym wniosków komórek kontrolnych i informacji wywiadu skarbowego); 14 (22,2%) na podstawie wniosków Ministerstwa Finansów, innych UCS, w tym centrów kompetencyjnych; 13 (20,6%) na wniosek urzędów skarbowych; 5 (7,9%) na podstawie wniosków prokuratury, Policji lub ABW; oraz 11 (17,4%) na podstawie innych źródeł.

W 2017 r. jeden podmiot (spośród 76) został wytypowany do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT w ramach czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK. W pięciu przypadkach, w toku czynności analitycznych, pobrano JPK, ale odstąpiono od realizacji kontroli przez Urząd.

W I połowie 2018 r. 16 podmiotów (spośród 56) zostało wytypowanych do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT w ramach czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK. W 43 przypadkach, w toku czynności analitycznych pobrano JPK, ale odstąpiono od realizacji kontroli przez Urząd.

Sumy stwierdzonych uszczupień podatkowych, wynikających z przeprowadzonych kontroli w latach 2015-2017 wynosiły odpowiednio: 1.208.240 tys. zł, 1.704.648 tys. zł, 1.333.359 tys. zł. W I połowie 2018 r. suma stwierdzonych uszczupień wyniosła 489.774 tys. zł, z tego kwota uszczupień, wynikających z kontroli podatkowych przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK wyniosła 6.918 tys. zł, co stanowiło 1,41%.

(dowód: akta kontroli str. 224-230, 463-465)

2. W 2017 r. liczba kontroli była o 23,8% niższa niż w 2015 r., a w I połowie 2018 r. o 26,2% niższa niż w I połowie 2015 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że główną przyczyną spadku liczby realizowanych postępowań kontrolnych jest stały spadek liczby osób realizujących te postępowania. Naczelnik podał, że w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu, w komórkach kontroli podatkowej, na koniec 2015 r. zatrudnionych było 247 osób, a na koniec 2016 r. – 229 (w tym naczelnicy i kierownicy). W Wielkopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym, w komórkach kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego na koniec 2017 r. zatrudnionych było 146 osób, natomiast na dzień 30

²⁵ W tym: 2 kontrole ujęte w planie kontroli oraz 74 kontrole doraźne.

²⁶ Urzędy celno-skarbowe

czerwca 2018 r. – 138 osób. Naczelnik wskazał, że urzędy celno-skarbowe przejęły m.in. zadania realizowane w byłych urzędach kontroli skarbowej, a co za tym idzie, również niezakończone na dzień 1 marca 2017 r. postępowania kontrolne. Są to postępowania o znacznym stopniu skomplikowania.

(dowód: akta kontroli str. 224-228, 513-518)

3. Średni czas trwania kontroli celno-skarbowych, zakończonych w 2017 r. wyniósł 83 dni²⁷. Średni czas trwania kontroli celno-skarbowych, w których nie wykorzystywano JPK, zakończonych w I połowie 2018 r., wyniósł 98 dni. Czas trwania kontroli, w których wykorzystywano JPK był dłuższy o 66 dni (tj. o 67,3%) i wyniósł 164 dni.

Średni czas trwania postępowań kontrolnych z ustaleniami (postępowań podatkowych), w których nie wykorzystywano JPK, zakończonych w 2017 r. wyniósł 622 dni, a zakończonych w I połowie 2018 r. – 856 dni. Nie odnotowano w tych okresach postępowań podatkowych, w których wykorzystywano JPK.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że „w I półroczu 2018 r. zakończono łącznie 50 kontroli celno-skarbowych dotyczących rozliczeń podatku VAT, w tym 7 kontroli, w których wykorzystywano pliki JPK_VAT. [...]”²⁸ Średni czas trwania takich kontroli wynosi 71 dni. Pozostałe 12 kontroli, w których nie wykorzystywano JPK_VAT dotyczyło pełnych okresów rozliczeniowych podatku od towarów i usług. Średni czas trwania takich kontroli to 167 dni, czyli jest to czas porównywalny z kontrolami, w których wykorzystano pliki JPK_VAT, tj. 164 dni”.

(dowód: akta kontroli str. 224-228, 513-518)

4. W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) przeprowadzono ogółem 718 postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji wymiarowej, z tego: 249 w 2015 r., 245 w 2016 r., 178 w 2017 r. i 46 w I połowie 2018 r. Łączna kwota wynikająca z ww. decyzji wyniosła 4.616.085 tys. zł, z tego: 1.184.324 tys. zł w 2015 r., 1.704.224 tys. zł w 2016 r., 1.279.452 tys. zł w 2017 r. i 448.085 tys. zł w I połowie 2018 r. Suma wyegzekwowanych kwot wyniosła ogółem 26.439 tys. zł, co stanowiło 0,57% kwot wynikających z decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania. Suma zatrzymanych wypłat nienależnego zwrotu VAT wynosiła w badanym okresie 35.594 tys. zł, z tego: 92 tys. zł w 2015 r., 11.359 tys. zł w 2016 r., 10.453 w 2017 r. i 13.690 w 2018 r. W kontrolowanym okresie nie odnotowano postępowań podatkowych, zakończonych wydaniem decyzji, w których wykorzystywano pliki JPK.

(dowód: akta kontroli str. 224-230)

5. Naczelnik wyjaśnił, że w Wielkopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym nie były wdrażane mierniki umożliwiające zwymiarowanie kosztów funkcjonowania jednostki, jak również nie zostały wdrożone mierniki dotyczące kosztów jednostkowych kontroli/postępowań. Nie można zatem określić czy w związku z wykorzystywaniem JPK zmieniły się koszty funkcjonowania Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 510-512)

6. [...]”²⁹ Zdaniem Naczelnika, aplikacja WRO-SYSTEM „zdecydowanie ułatwia i przyspiesza gromadzenie materiału dowodowego na etapie kontroli, a także ułatwia

²⁷ W 2017 r. nie zakończono kontroli, w których wykorzystywano JPK.

²⁸ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

²⁹ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła

i przyspiesza prowadzenie czynności analitycznych. (...) [...] ³⁰ Wykorzystanie plików JPK może przełożyć się na krótszy czas kontroli celno-skarbowej oraz szybsze i łatwiejsze analizowanie podmiotów do kontroli. Należy tutaj zaznaczyć, że w przypadku dużej liczby badanych transakcji, nie jest możliwe szybkie i sprawne przygotowanie danych do dalszej analizy bez wykorzystania programów i aplikacji informatycznych, co wymaga większego zaangażowania ze strony informatycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 510-512)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W 2017 r. liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie podatku VAT była o 23,8% niższa niż w 2015 r., co było związane ze zmniejszeniem zatrudnienia w komórkach kontrolnych. Jednocześnie, w latach 2017-2018 (do 30 czerwca), wydłużeniu uległ średni czas trwania kontroli celno-skarbowych, co mogło wpłynąć negatywnie na uciążliwość postępowań kontrolnych dla przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą, wykorzystanie plików JPK w ramach prowadzonych kontroli celno-skarbowych wzrosło. Wzrosła również liczba podmiotów wytypowanych do przeprowadzenia kontroli w zakresie podatku VAT w wyniku czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK. Odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności budżetowych, wyniósł w I połowie 2018 r. 87,9% i był wyższy niż w 2017 r. (82,1%) i 2016 r. (85%), do czego przyczynia się m.in. zwiększone wykorzystanie JPK.

[...] ³¹

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³², wnosi o zapewnienie stosowania procedur związanych z odbieraniem uprawnień do systemów informatycznych w przypadku ustania stosunku pracy.

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.

jawność informacji w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

³⁰ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

³¹ 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 r. poz. 800 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie metodyki prowadzenia czynności kontrolnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie organu podatkowego.

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia października 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Iwański
st. inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....

.....