



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.014.03.2018
P/18/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/18/077 – Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie |
| Kontrolerzy | 1. Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/149/2018 z dnia 12 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Sylwia Stańczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/153/2018 z dnia 7 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) |
| Jednostka kontrolowana | Małopolski Urząd Celno-Skarbowy w Krakowie ¹ , ul. Władysława Łokietka 20, 30-016 Kraków. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Bogusław Płonka, Naczelnik Małopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie ² . (dowód: akta kontroli str. 429) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

Najwyższa Izba Kontroli⁴ ocenia, że w MUCS zostały stworzone właściwe warunki organizacyjne i kadrowe służące wykorzystaniu Jednolitego Pliku Kontrolnego⁵ w postępowaniach i kontrolach podatkowych⁶. Wprawdzie wykorzystanie JPK nie przekraczało 11% ogółu kontroli w zakresie podatku od towarów i usług w danym roku, to jednak odnotowano pozytywny wpływ nowego narzędzia zarówno na uzyskiwane efekty finansowe, jak i czas postępowania. W ocenie NIK sprzyjało to zmniejszeniu uciążliwości czynności kontrolnych Urzędu prowadzonych bezpośrednio u przedsiębiorców.

W MUCS zapewniono sprzęt komputerowy i oprogramowanie umożliwiające odczyt i analizę plików JPK. Nie wszyscy pracownicy Urzędu wykorzystujący JPK do realizacji swoich zadań zostali przeszkoleni w tym zakresie, jednak nie było to

¹ Małopolski Urząd Celno-Skarbowy w Krakowie (dalej: MUCS lub Urząd) 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 Od 1 marca 2017 r. Poprzednio (od 28 czerwca 2016 r. do 28 lutego 2017 r.) p.o. Dyrektora w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Krakowie (dalej: UKS) była pani Sylwia Kobyłkiewicz.

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

⁴ Dalej: NIK.

⁵ Dalej: JPK.

⁶ Kontrola NIK obejmowała lata 2016-2017 i I połowę 2018 r.

zależne od działań kontrolowanej jednostki. Nie stwierdzono by powyższe skutkowało ograniczeniem wykorzystania nowego narzędzia.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz infrastruktura informatyczna zapewniały bezpieczeństwo danych. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły indywidualnych stanowisk komputerowych, nie miały charakteru systemowego, a odpowiedzialność za nie leżała po stronie jednostki nadrzędnej. W trakcie kontroli nieprawidłowości te zostały usunięte.

W MUCS nie odnotowano istotnych problemów z funkcjonowaniem JPK, a informacje o pojawiających się drobnych utrudnieniach w bieżącym działaniu narzędzi informatycznych zgłaszano do Ministerstwa Finansów lub obsługi technicznej.

W kontrolowanym okresie odsetek czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK systematycznie wzrastał. Analizy te cechowały się częstszym składaniem wniosków o wszczęcie kontroli, niż analizy przeprowadzone bez wykorzystania JPK. Pozytywny wpływ stosowania JPK odnotowano w typowaniu podmiotów do kontroli. W 2017 r. i w I połowie 2018 r. średnia kwota korekt deklaracji dla podatku VAT złożonych po kontrolach przeprowadzonych przez MUCS z wykorzystaniem JPK była wyższa w stosunku do średniej dla wszystkich kontroli.

W 2017 r. i w I poł. 2018 r. wykorzystanie JPK nie przekraczało 11% ogółu kontroli w zakresie podatku od towarów i usług. Wynikało to z obejmowania kontrolami spraw z okresów, w których do sporządzania i składania JPK obowiązane były tylko największe (a więc nieliczne) podmioty, bądź z okresów, w których JPK jeszcze nie funkcjonował.

Wykorzystanie JPK wpłynęło pozytywnie na czas trwania kontroli podatkowych. Kontrole przygotowane i prowadzone z zastosowaniem nowego narzędzia były krótsze o prawie 80% w 2017 r. i o 70% w I poł. 2018 r. od kontroli prowadzonych bez jego użycia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego

Opis stanu faktycznego

Pracownicy MUCS dysponowali sprzętem komputerowym umożliwiającym odczyt plików JPK oraz ich analizę. W 2016 r. zintensyfikowano wymianę sprzętu komputerowego w ówczesnym UKS w Krakowie. Naczelnik MUCS wyjaśnił, że obecny standard komputerów użytkowanych przez pracowników Urzędu umożliwia pracę z plikami JPK.

(dowód: akta kontroli str. 14, 22)

Do wczytywania danych w zakresie ewidencji zakupu i sprzedaży VAT (struktura JPK_VAT) stosowano aplikację JPK LUNETKA, która umożliwia pobranie plików JPK_VAT w formacie tekstowym dla wskazanego numeru NIP oraz okresu rozliczeniowego. Narzędzie to zostało udostępnione przez Ministerstwo Finansów⁷ w czerwcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 17, 104-108)

Podstawowym narzędziem do poboru i analizy danych JPK_VAT była aplikacja WRO system. W kwietniu 2017 r. MUCS przekazał Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Krakowie⁸ wniosek o udzielenie dostępu do aplikacji 53 pracownikom

⁷ Dalej: MF.

⁸ Dalej: IAS lub Izba.

z komórek kontrolnych i analizy ryzyka. Na 30 czerwca 2018 r. dostęp do aplikacji posiadało 75 osób, w tym 23 z Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej⁹, 50 z Działów Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego¹⁰ i dwie z Działów Dochodzeniowo-Śledczych¹¹ (wg stanu na dzień nadania uprawnień). Dostęp do WRO systemu nadano osobom zatrudnionym na stanowiskach, na których zasadne było posiadanie takich uprawnień. Nie stwierdzono posiadania dostępu do WRO systemem przez osoby nie będące pracownikami MUCS na 30 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 176, 425-427, 542-543, 1144-1145)

W zakresie analiz danych JPK_VAT wykorzystywany był przede wszystkim arkusz kalkulacyjny MS Excel, co wynikało m.in. z rodzaju plików otrzymywanych z aplikacji WRO system (pliki csv).

Ponadto jak wyjaśnił Naczelnik MUCS w ramach dokonywanych czynności procesowych urząd posiadało dostęp do plików JPK innych niż JPK_VAT (tj. tzw. struktur *JPK na żądanie*¹²) – w toku czynności sprawdzających (na podstawie art. 274c § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa¹³) oraz w toku kontroli celno-skarbowych (na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 2 i art. 79 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS).

(dowód: akta kontroli str. 19, 423)

W zakresie struktur „JPK na żądanie” wykorzystywano:

- oprogramowanie wspomagające w procesie poboru plików od podatnika w postaci aplikacji CheckSum,
- w zakresie walidacji danych: aplikacje NOTEPAD++ oraz KNIME,
- w zakresie importu i analizy danych: aplikacja KNIME, arkusz kalkulacyjny MS Excel wraz z dodatkami oraz program do analizy danych ACL Analytics.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

W regulaminie organizacyjnym MUCS¹⁴ nie zawarto zapisów dotyczących podziału zadań w zakresie analizy danych JPK i realizacji wyników tej analizy.

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, że pliki JPK były wykorzystywane zasadniczo w dwóch zakresach działania urzędu tj.: w kontrolach celno-skarbowych i prowadzonych w związku z tymi kontrolami postępowaniach podatkowych, a także w analizach ryzyka wykorzystywanych do wykrywania nieprawidłowości i typowania podmiotów do kontroli. Ze względu na to, że pliki JPK są jednym z wielu rodzajów materiałów dowodowych w danej kontroli/postępowaniu, nie zostały (podobnie jak inne rodzaje dowodów) wymienione odrębnie w regulaminie, zakresach czynności i innych dokumentach wewnętrznych regulujących zadania i obowiązki kontrolerów. Pozyskiwanie i analiza JPK, podobnie jak pozyskiwanie i analiza innych dowodów, stanowi podstawowe zadanie kontrolerów i uregulowane zostało w regulaminie organizacyjnym oraz zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika w sposób ogólny, jako obowiązek prawidłowego i terminowego prowadzenia kontroli celno-skarbowych i postępowań. Z tego samego względu, czynności związane z analizą danych JPK nie zostały wymienione odrębnie

⁹ Dalej: CKA.

¹⁰ Dalej: CKK.

¹¹ Dalej: CZD.

¹² *JPK na żądanie* obejmował struktury: JPK_KR – księgi rachunkowe, JPK_WB – wyciąg bankowy, JPK_MAG – magazyn, JPK_FA – faktury VAT, JPK_PKPIR – podatkowa księga przychodów i rozchodów, JPK_EWP – ewidencja przychodów.

¹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.).

¹⁴ Tekst jednolity statutu MUCS wprowadzono zarządzeniem nr 21 Dyrektora IAS w Krakowie z dnia 11 maja 2018 r.

w regulaminie, zakresach czynności i innych dokumentach wewnętrznych regulujących zadania i obowiązki analityków. Pozyskiwanie i analiza JPK, podobnie jak pozyskiwanie i analiza innych informacji stanowi podstawowe zadanie analityków i uregulowane zostało w regulaminie organizacyjnym oraz zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika w sposób ogólny, jako obowiązek udziału w działalności analitycznej oraz pozyskiwanie, rejestrowanie, przetwarzanie i dystrybucja informacji niezbędnych do zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 451-452, 551, 1078-1080)

W okresie od czerwca 2017 r. do czerwca 2018 r. dokonano 24 025 operacji odczytu danych z modułów WRO system¹⁵, tj. średnio 320 odczytów na pracownika, w tym analitycy – średnio 830 odczytów, kontrolerzy – średnio 94 odczyty, pracownicy działów dochodzeniowo-śledczych – średnio 103 odczyty.

(dowód: akta kontroli str. 428, 454-461, 542-543)

Wśród pracowników działu CKA odsetek osób często wykorzystujących WRO system¹⁶ był znacznie wyższy niż wśród pracowników działów kontrolnych (CKK). Wynikało to ze specyfiki działania tych komórek. W dziale CKA prowadzona była bieżąca działalność analityczna z wykorzystaniem danych zawartych w JPK_VAT. W działach kontrolnych, ze względu na jeszcze stosunkowo niewielką liczbę kontroli, w których możliwy był dostęp do struktur JPK¹⁷, odsetek ten był istotnie niższy. W działach CZD WRO system był wykorzystywany przez 2 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 454-461, 542-543, 750-751)

W ramach działu CKA czynności związane z analizą danych prowadziło 19 pracowników, w tym 11 pracowników zajmowało się zagadnieniami związanymi z obszarem podatku VAT i fikcyjnych faktur. Wszystkim tym pracownikom nadano uprawnienia do aplikacji WRO system i korzystali oni z niej w okresie od czerwca 2017 r. do czerwca 2018 r. Ponadto, bez nadawania specjalnych uprawnień, do korzystania ze struktur JPK na żądanie byli uprawnieni w ramach czynności kontrolnych wszyscy kontrolerzy MUCS. W Urzędzie nie było pracowników, którzy mogliby wykorzystywać JPK w ramach swoich czynności służbowych, a którym nie udostępniono stosownych narzędzi lub uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 426-427, 451-452, 454-461, 542-543, 754)

Zadanie realizacji polityki szkoleniowej w Krajowej Administracji Skarbowej¹⁸ na podstawie art. 41 i 42 ustawy o KAS, było realizowane przez Krajową Szkołę Skarbowości¹⁹, natomiast MUCS (a poprzednio UKS) przedstawiał swoje zapotrzebowania na szkolenia na dany rok poprzez wypełnienie stosownej ankiety i wskazanie jakie szkolenia i w jakiej ilości powinny zostać przeprowadzone. Ankiety miały charakter poglądowo-informacyjny (nie był znany dokładny zakres szkolenia, czas jego przeprowadzenia, miejsce i inne szczegóły) i dlatego nie były dokumentem, na podstawie którego do konkretnych szkoleń przypisywano danych pracowników. Ankiety takie były wypełniane w kwartale poprzedzającym rok, w którym szkolenia miały zostać przeprowadzone. W ankietach dotyczących zapotrzebowania na szkolenia na lata 2016-2017 nie znalazły się szkolenia,

¹⁵ Przez pracowników, posiadających aktywny dostęp do WRO system na 30 czerwca 2018 r.

¹⁶ Kilkaśet i więcej odczytów na osobę w badanym okresie.

¹⁷ Kontrole dotyczyły okresów, w których nie obowiązywały przepisy dot. JPK, bądź kontrole prowadzono wobec podmiotów, które nie były zobligowane do tworzenia i przesyłania plików JPK.

¹⁸ Dalej: KAS.

¹⁹ Przed reorganizacją administracji skarbowej organizację szkoleń zapewniało Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów.

w których tematyka JPK byłaby ujęta wprost, gdyż wykaz szkoleń powstał w okresie, gdy JPK jeszcze nie obowiązywał²⁰, bądź gdy aplikacje do pobierania danych JPK nie zostały jeszcze wdrożone. Wśród szkoleń na lata 2016-2017 znalazły się szkolenia dotyczące analizy danych w formie elektronicznej (e-kontroli) oraz korzystania z aplikacji umożliwiających m.in. analizę plików JPK. Szkolenia w zakresie JPK wskazano w ankiecie szkoleń na 2018 r. Po sporządzeniu ankiet do Urzędu systematycznie wpływały informacje o planowanych konkretnych szkoleniach z podaniem ilości możliwych kursantów i szczegółów w zakresie miejsca, terminu, harmonogramu szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 453, 464, 549-550)

Urząd zgłaszał do udziału w szkoleniach maksymalną liczbę uczestników wymienioną w zaproszeniu. Od 2017 r. jednostką zgłaszającą uczestników szkoleń była IAS w Krakowie, a wśród osób zgłaszanych do szkoleń, oprócz pracowników MUCS byli także pracownicy innych jednostek podległych Izbie²¹. MUCS otrzymywał od IAS w formie e-maila karty zgłoszenia uczestników na szkolenie, wraz z informacją o ilości miejsc na szkolenie dostępnych dla pracowników Urzędu. Liczba ta wynikała z liczby miejsc na szkolenie ogółem oraz liczby miejsc przewidzianych dla pracowników innych jednostek podległych IAS. Wyznaczenia konkretnych osób do szkolenia dokonywał Naczelnik MUCS, na wniosek kierowników komórek organizacyjnych Urzędu. Zgłoszenia listy uczestników szkoleń do Krajowej Szkoły Skarbowości dokonywała IAS.

(dowód: akta kontroli str. 213-216, 221-223, 229-234, 237-239, 600-602)

W zakresie JPK i zagadnień pokrewnych przeszkolono: w 2016 r. 26 osób w ramach dwóch szkoleń, wobec zaplanowanego przeszkolenia 32 osób w ramach sześciu szkoleń, natomiast w 2017 r. siedem osób w ramach trzech szkoleń, wobec zaplanowanego przeszkolenia 18 osób w ramach pięciu szkoleń. Brak realizacji części szkoleń, na które Urząd zgłosił zapotrzebowanie w postaci ankiet, nie zależał od jego działań (organizacja szkoleń pozostawała poza jego kompetencjami).

(dowód: akta kontroli str. 205-285, 530-531)

W latach 2016-2017 i w I poł. 2018 r. szkoleniami z zakresu JPK oraz oprogramowania stosowanego w pracy z plikami JPK (Knime, MS Excel, ACL) objęto 29 osób spośród 75 osób, które na dzień 30 czerwca 2018 r. posiadały dostęp do WRO system. Ponadto, szkoleniami z zakresu JPK objęto także 50 osób, których nie było na liście aktywnych użytkowników WRO system na 30 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 205-285, 426-427, 530-540, 549-551)

Pracownicy MUCS, którzy zostali przeszkoleni w zakresie JPK a nie posiadali dostępu do WRO system, wykorzystywali inne niż JPK_VAT struktury JPK w toku prowadzonych przez siebie kontroli celno-skarbowych oraz postępowań podatkowych. Byli oni zobligowani do ich analizy bądź udzielali wsparcia technicznego i merytorycznego pracownikom komórek analitycznych i kontrolnych oraz Ministerstwu Finansów w zakresie wprowadzenia i wykorzystania struktury JPK.

(dowód: akta kontroli str. 205-285, 537-540, 551, 1228-1229, 1233-1234)

²⁰ Wykaz szkoleń ustalany był przed danym rokiem.

²¹ Zgodnie z art. 37 ustawy o KAS, w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej.

Osoby, które nie zostały przeszkolone w użytkowaniu WRO system a którym nadano uprawnienia do tej aplikacji, miały możliwość pozyskania informacji o sposobie jej funkcjonowania poprzez dostęp do podręcznika aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 123-175, 550)

Ponadto, ze względu na uruchomienie aplikacji WRO system, w Urzędzie 17 lipca 2017 r. przeprowadzone zostało szkolenie wewnętrzne (prezentacja sposobu działania tej aplikacji). Szkolenie przeprowadził Kierownik Działu Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej. Szkolenie zostało przygotowane dla wszystkich pracowników zgłoszonych wówczas jako użytkownicy WRO system, a ponadto uczestniczyło w nim kierownictwo Urzędu. Ze szkolenia tego nie sporządzono listy obecności. Informacja o nim została przesłana za pośrednictwem e-maila do 43 pracowników MUCS²².

(dowód: akta kontroli str. 550, 559-587, 847, 856)

Pracownicy MUCS prowadzący kontrole (postępowania kontrolne, kontrole celno-skarbowe, postępowania podatkowe) nie zgłaszali problemów w zakresie funkcjonowania narzędzi informatycznych wykorzystywanych w pracy z plikami JPK. W toku wdrażania oprogramowania związanego z JPK stwierdzono jednakże niedogodności w jego funkcjonowaniu²³. Stwierdzone problemy były zgłaszane poprzez *helpdesk* aplikacji WRO system lub drogą mailową do MF. Ponadto w czerwcu 2018 r. na wniosek Departamentu Analiz MF, przekazany za pośrednictwem IAS w Krakowie, Urząd wyraził opinię na temat użytkowania aplikacji WRO system wraz z propozycjami dalszego rozwoju funkcjonalności tej aplikacji. W przedmiotowej opinii zawarto jedną uwagę związaną z problemami z funkcjonowaniem elektronicznych narzędzi umożliwiających wykorzystanie JPK. Dotyczyła ona modułu *Ocena podatnika VAT*, który w tym czasie był na etapie wdrażania – brak było pełnej informacji o zastosowanych kryteriach, co powodowało, że wskazana w systemie zautomatyzowana ocena podatnika była nieweryfikowalna.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 291-298, 750)

W zakresie wykorzystania JPK siedmiu pracowników MUCS, w tym dwóch z działu CKA, czterech z działów CKK i jeden z Działu Postępowania Podatkowego²⁴ wyjaśniło m.in., iż nie da się wykorzystywać danych JPK w analizie stanu majątkowego osób, które posiadają nieujawnione źródła dochodów. Sam JPK w opinii pracowników MUCS pełnił też znaczną funkcję prewencyjną. Wykorzystanie JPK w kontrolach celno-podatkowych prowadzonych przez kontrolerów MUCS pozostawało ograniczone, na skutek objęcia kontrolami okresów, w których nie było jeszcze obowiązku sporządzania JPK, lecz (jak wskazali pracownicy Urzędu) jego znaczenie w przyszłości będzie się zwiększać. Ponadto w wyjaśnieniach podkreślano dużą przydatność tego narzędzia dla komórek analitycznych, w zakresie typowania podmiotów do kontroli.

Pracownicy (zwłaszcza działów kontrolnych) wskazywali, iż w przypadku pobierania plików JPK z dużą ilością rekordów, posiadany sprzęt komputerowy, jak również wykorzystywany do odczytu tych plików program MS Excel mógłby okazać się niewystarczające (poprzez zbyt małą moc obliczeniową, brak obsługi przez program wystarczającej liczby rekordów w pliku).

(dowód: akta kontroli str. 991-1004, 1020-1029)

²² Spośród 43 pracowników 39 było aktywnymi użytkownikami WRO system na 30 czerwca 2018 r.

²³ M.in. związane z pobieraniem plików dużych rozmiarów oraz sposobem pobierania plików.

²⁴ Dalej: COP.

Pracowników MUCS zapoznano z treścią dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji²⁵. Regulowała ona m.in. środki i metody uwierzytelniania użytkowników, wytyczne w zakresie rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemach informatycznych, wymogi dotyczące oprogramowania antywirusowego, zasady przechowywania nośników informacji, zasady kontroli dostępu do pomieszczeń stanowiących obszar przetwarzania.

Polityka bezpieczeństwa informacji będąca częścią SZBI, była dokumentem ogólnym, opisującym wszystkie grupy zidentyfikowanych w jednostce informacji, przetwarzanych w formie elektronicznej, papierowej i ustnej. Kolejny poziom struktury dokumentacji SZBI stanowiły dokumenty bardziej szczegółowe i opisujące konkretną grupę informacji (np. *Polityka Ochrony Danych Osobowych*). W najniższej warstwie dokumentacji SZBI znajdowały się instrukcje/procedury stanowiące zasady postępowania w ramach określonego zadania.

W *Polityce Ochrony Danych Osobowych* opisano fizyczne, techniczne i organizacyjne środki bezpieczeństwa, wskazując m.in., iż obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe zabezpiecza się przed nieuprawnionym dostępem.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 864-865, 942-943, 1030, 1102-1104)

Ustalone w Urzędzie procedury bezpieczeństwa informacji w zakresie pobierania danych od podatników i ich przechowywania zostały wdrożone. Oględziny przeprowadzone w toku niniejszej kontroli wykazały, że jedynie na pojedynczych komputerach brak było aktywnej ochrony antywirusowej bądź zabezpieczenia wygaszacza ekranu hasłem.

(dowód: akta kontroli str. 943, 1059-1080)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku na jednym z komputerów działającego programu antywirusowego oraz na jednym komputerze wygaszacza ekranu zabezpieczonego hasłem i automatycznie włączającej się blokady komputera.

Wśród ośmiu komputerów objętych przez NIK oględzinami i używanych do pracy we WRO system na jednym stwierdzono brak działającego programu antywirusowego, co było niezgodne z pkt 5 *Procedury zabezpieczania przed szkodliwym oprogramowaniem*, zatwierdzonej przez Dyrektora IAS w Krakowie w dniu 24 maja 2018 r. i wchodzącej w skład dokumentacji SZBI²⁶. Ponadto, na jednym z komputerów brak było wygaszacza ekranu zabezpieczonego hasłem (a także brak automatycznie włączającej się blokady komputera), co było niezgodne z pkt 7 *Procedury rozpoczynania, zawieszania i kończenia pracy w systemach informatycznych*.²⁷

(dowód: akta kontroli str. 942-943, 1059-1080)

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

²⁵ Dalej: SZBI.

²⁶ Na podstawie § 3 zarządzenia nr 25 Dyrektora IAS w Krakowie z dnia 23 maja 2018 r.

²⁷ Polityka została zatwierdzona przez Dyrektora IAS w Krakowie z datą 24 maja 2018 r. i wchodziła w skład dokumentacji SZBI.

Stwierdzona nieprawidłowość została usunięta w trakcie trwania kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1151, 1153-1154, 1227, 1230)

Ocena cząstkowa

Kontrolowana jednostka prawidłowo korzystała z JPK. Pracownikom MUCS udostępniono narzędzia informatyczne umożliwiające odczyt i analizę plików JPK, w tym sprzęt komputerowy oraz oprogramowanie.

Nie wszyscy pracownicy MUCS będący aktywnymi użytkownikami WRO system zostali przeszkoleni w zakresie JPK. Na 30 czerwca 2018 r. niespełna 39% pracowników MUCS mających uprawnienia do pracy we WRO system, zostało przeszkolonych bezpośrednio w zakresie JPK, jak i w zakresie oprogramowania służącego do pracy z plikami JPK. Powyższe nie skutkowało niewykorzystywaniem bądź ograniczonym wykorzystywaniem aplikacji WRO system.

Ponadto w zakresie JPK i zagadnień pokrewnych przeszkolono 50 osób, które były pracownikami komórek analizy ryzyka, kontrolnych, dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych oraz informatyki.

Urząd zgłaszał zapotrzebowanie na szkolenia i starał się wykorzystać wszystkie możliwości w tym zakresie. Nie wszystkie szkolenia, na które zgłoszono zapotrzebowanie zostały zrealizowane, co jednak nie zależało od działań kontrolowanej jednostki.

W toku wdrożenia JPK stwierdzane problemy w bieżącym funkcjonowaniu narzędzi informatycznych zgłaszano drogą mailową do MF lub przez tzw. *helpdesk* we WRO system.

Poza przypadkiem wyżej opisanej nieprawidłowości w Urzędzie przestrzegano zasady *Polityki Bezpieczeństwa Informacji*.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą odsetek analiz przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK systematycznie wzrastał: od 0,2% ogółu analiz w 2016 r., 7,5% w 2017 r. do 26,4% w I połowie 2018 r. Odsetek analiz z wykorzystaniem JPK zakończonych wnioskiem o kontrolę wyniósł w tych latach 42,6% i był wyraźnie wyższy, w porównaniu do analiz bez wykorzystania JPK, z których 32,0% zakończyło się wnioskiem o kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 1143, 1146)

Od czasu wprowadzenia JPK, ilość przeprowadzanych przez MUCS kontroli w zakresie podatku VAT systematycznie malała. O ile w 2015 r. przeprowadzono 376 takich kontroli, to w 2016 r. – 364 kontrole, w 2017 r. – 290 kontroli, natomiast w pierwszej połowie 2018 r. – 83 kontrole. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika MUCS, spadek ilości kontroli wynikał z przeprowadzonej restrukturyzacji administracji skarbowej w Polsce i związanego z tym: przejścia przez urzędy celno-skarbowe większej ilości zadań w stosunku do dawnych urzędów kontroli skarbowej, spadku ilości pracowników w komórkach prowadzących kontrole celno-skarbowe i zmiany miernika jakości pracy Urzędu²⁸.

W MUCS stan zatrudnienia pracowników referatów kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego realizujących zadania odpowiadające zadaniom UKS w Krakowie na 30 czerwca 2018 r. to 174 osoby, podczas gdy w UKS na dzień

²⁸ Zrezygnowano z opisu jakości pracy Urzędu poprzez liczbę kontroli na rzecz wartości uzyskiwanych dodatkowych wpływów (wpłat).

31 grudnia 2015 r. w komórkach kontroli podatkowej zatrudnionych było 237 osób (spadek o 26,6%).

(dowód: akta kontroli str. 30, 448, 556-557, 605-606, 757-758, 960-972)

Naczelnik MUCS wyjaśnił, że na spadek ilości kontroli w zakresie podatku VAT wpłynęła zmiana obszarów ryzyka, na których skoncentrowano zadania Urzędu (agresywna optymalizacja podatkowa, podmioty powiązane, transakcje kapitałowe). W związku z tym zwiększył się udział kontroli w toku, prowadzonych w zakresie podatków dochodowych, w ogólnej liczbie prowadzonych kontroli. W I półroczu 2015 r. udział kontroli w toku w podatkach dochodowych w ogólnej liczbie prowadzonych kontroli wynosił 17,3%, a w I połowie 2018 r. wynosił 34,5%. Tendencja zwykła występowała również w okresie od 2015 r. do 2017 r. W 2015 r. udział kontroli w toku w zakresie PIT i CIT w ogólnej liczbie kontroli wynosił 15,3%, a w latach 2016 i 2017, odpowiednio 26,7% i 31,9%. Ponadto, wprowadzono zasadę, iż w ramach jednego wniosku o przeprowadzenie postępowania kontrolnego lub kontroli celno-skarbowej w zakresie podatku VAT wszczyna się co do zasady jedno postępowanie lub kontrolę, a nie np. cztery odrębne postępowania lub kontrole za poszczególne kwartały. Prowadzenie postępowań kontrolnych pod kątem zwiększenia poziomu wpłat z tytułu stwierdzonych uszczupień podatkowych skutkowało zmniejszeniem liczby krótkich kontroli wobec *znikających* podatników i buforów wystawiających *puste* faktury w transakcjach karuzelowych.

(dowód: akta kontroli str. 557, 758, 980-990, 1058, 1092)

Suma stwierdzonych uszczupień podatkowych w zakresie podatku VAT wynikających z przeprowadzonych kontroli wyniosła: 383 140 tys. zł w I połowie 2015 r. (po przeprowadzonych kontrolach podatnicy złożyli korekty deklaracji na sumę 1 559 tys. zł), 932 942 tys. zł w 2015 r. (złożono korekty w kwocie łącznej 4 847 tys. zł), 871 759 tys. zł w 2016 r. (korekty w wysokości 5 781 tys. zł), 541 915 tys. zł w 2017 r. (30 418 tys. zł korekt) i 241 786 tys. zł w I połowie 2018 r. (złożono korekty w wysokości 57 701 tys. zł). Ogólna suma stwierdzonych uszczupień podatkowych w zakresie podatku VAT wykazywała w badanym okresie tendencję spadkową. Kwoty wynikające z korekt złożonych po przeprowadzonych kontrolach w latach 2015-2016 pozostawały na zbliżonym poziomie, po czym w latach 2017 i 2018 gwałtownie wzrosły. Na ten fakt wpływ miały w znacznej mierze pojedyncze kontrole celno-skarbowe, które zakończyły się ujawnieniem nieprawidłowości o znacznych rozmiarach i złożeniem przez podatników korekt deklaracji na duże kwoty²⁹. Niezależnie od powyższego kwoty wynikające z korekt złożonych po przeprowadzonych kontrolach wykazywały tendencję wzrostową³⁰, podobnie jak kwoty wynikające z korekt złożonych po kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK.

W 2016 r. nie składano korekt po kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK (nie zakończono takich kontroli). W 2017 r. złożono korekty na sumę 1 053 tys. zł (średnio 175,5 tys. zł na kontrolę), a w I połowie 2018 r. – 2 152 tys. zł (średnio 239,1 tys. zł na kontrolę).

W 2017 r. średnia wartość korekt złożonych po kontrolach z wykorzystaniem JPK była istotnie wyższa niż średnia wartość korekt złożonych po wszystkich przeprowadzonych kontrolach w zakresie podatku VAT, która wyniosła

²⁹ W 2017 r. – kontrola zakończona korektą w wysokości 19 903,7 tys. zł, w I poł. 2018 r. – kontrola zakończona korektą w kwocie 48 899,2 tys. zł.

³⁰ Pomijając korekty wynikające z pojedynczych kontroli w 2017 r. i I połowie 2018 r. które zakończyły się złożeniem korekt w znacznej wysokości, wartość korekt złożonych po przeprowadzonych kontrolach wyniosła: w 2017 r. – 10 514,3 tys. zł, w I połowie 2018 r. – 8 801,8 tys. zł.

104,9 tys. zł³¹. W I połowie 2018 r. średnia wartość korekt złożonych po kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK była niższa niż średnia wartość korekt złożonych po wszystkich przeprowadzonych kontrolach (695,2 tys. zł). Wynikało to z nietypowo wysokiej korekty złożonej po jednej kontroli. W przypadku odrzucenia dla celów statystycznych takiej skrajnie wysokiej kwoty średnia dla kontroli prowadzonych z wykorzystaniem JPK była wyższa od średniej dla ogółu kontroli wynoszącej 107,3 tys. zł.

Stwierdzone uszczuplenia podatkowe w zakresie podatku VAT wynikające z kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK_VAT wyniosły: 3 283 tys. zł w 2017 r. (547,2 tys. zł na kontrolę), a w I połowie 2018 r. 12 724 tys. zł (1 413,78 tys. zł na kontrolę). Średnie wartości uszczupień stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK_VAT były niższe niż analogiczne dane charakteryzujące ogół kontroli przeprowadzonych w tych okresach, które wyniosły: w 2017 r. – 1 868,67 tys. zł na kontrolę, a w I połowie 2018 r. – 2 913,1 tys. zł na kontrolę. Sumy uszczupień podatkowych stwierdzonych w trakcie kontroli celno-skarbowych prowadzonych z wykorzystaniem JPK_VAT stanowiły odpowiednio 0,6% w 2017 r. i 5,3% w I poł. 2018 r. w odniesieniu do kwot stwierdzonych uszczupień wynikających z wszystkich przeprowadzonych kontroli w zakresie podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 30, 433-447, 541, 545-546)

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, iż na zmniejszenie uszczupień podatkowych w zakresie podatku VAT wpływ miało niepodjęcie poczynając od 2016 r. postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych wobec podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej, nieposiadających majątku, pełniących w transakcjach karuzelowych rolę *znikającego* podatnika lub bufora, wystawiających faktury VAT nieodzwierciedlające rzeczywistych transakcji gospodarczych. Skutkiem tego jest zmniejszanie się „pustych” przypisów. Natomiast suma realnych do wyegzekwowania uszczupień podatkowych w zakresie podatku VAT, wg wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika MUCS wzrastała.

(dowód: akta kontroli str. 1093)

W latach 2015-2017 odsetek kontroli pozytywnych, tj. w toku których ujawniono nieprawidłowości skutkujące uszczupleniem należności budżetowych, pozostawał na zbliżonym poziomie i wynosił od 78 do 82,4% ogółu kontroli. Znaczny wzrost odsetka kontroli pozytywnych (do 91,6%) nastąpił w I połowie 2018 r.³²

(dowód: akta kontroli str. 541)

W okresie objętym kontrolą wzrastała również średnia kwota stwierdzonych uszczupień podatkowych wynikających z korekt złożonych po przeprowadzonych kontrolach w przeliczeniu na ilość kontroli pozytywnych. W I połowie 2015 r. wyniosła ona 11,0 tys. zł, w całym 2015 r. – 15,8 tys. zł, w 2016 r. – 20,0 tys. zł, w 2017 r. – 127,3 tys. zł, natomiast w I połowie 2018 r. – 759,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30, 541)

Naczelnik MUCS wyjaśnił, że w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. w MUCS (a przed jego powstaniem w UKS) nie obowiązywały wewnętrzne bądź

³¹ Bez uwzględnienia korekty po pojedynczej kontroli, która zakończyła się złożeniem korekty o znacznej wartości – średnio 36,4 tys. zł.

³² W I połowie 2015 r. odsetek kontroli pozytywnych wynosił 78%, w całym 2015 r. – 81,4%, w 2016 r. – 79,4%, w 2017 r. – 82,4 %, a w I połowie 2018 r. – 91,6%.

narzucone ogólnie przez jednostki nadzorujące mierniki/wskaźniki w zakresie wykorzystania przez Urząd danych zawartych w JPK, w tym w strukturze JPK_VAT.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika MUCS w Urzędzie nie wprowadzono żadnego miernika w zakresie skuteczności typowania kontroli ze względu na korzystanie z plików JPK. Miernikiem nałożonym w zakresie prowadzenia i typowania kontroli celno-skarbowych w obszarze podatków było osiągnięcie założonego poziomu dodatkowych wpływów budżetowych (wpłat). W Urzędzie w 2017 r. i w I poł. 2018 r. nie stosowano żadnych mierników odnoszących się bezpośrednio do JPK.

(dowód: akta kontroli str. 552-553, 557, 692-747, 756, 783, 788)

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, że potencjalne mierniki odnoszące się do wykorzystania JPK w ograniczonym stopniu mogłyby charakteryzować stopień realizacji zadań nałożonych na cały urząd, a raczej obrazowałyby w jaki sposób poszczególne środki dowodowe czy źródła informacji są wykorzystywane w kontrolach lub analizach. Jednak takie informacje również miałyby pewną wartość poznawczą i mogłyby być wykorzystywane w procesach zarządzania i oceny pracy.

Monitoring wykorzystania danych zawartych w JPK odbywał się: w zakresie analiz – na podstawie raportu z analizy ocenianego przez przełożonego osoby dokonującej analizy, a w zakresie działalności kontrolnej – na bieżąco przez kierowników działów i referatów podczas narad śródkontrolnych lub podczas weryfikacji przedkładanych projektów dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 23, 551-553, 603-604, 659)

Miernik wprowadzony w zakresie prowadzenia i typowania kontroli celno-skarbowych (osiągnięcie założonego poziomu dodatkowych wpływów do budżetu) wynosił: 220 763 tys. zł w 2017 r. (wykonano w 81,6%) i 134 370 tys. zł na 2018 r. (w I połowie 2018 r. wykonano w 434%).

(dowód: akta kontroli str. 695, 734, 756)

W dokumencie *Zadania Urzędów Kontroli Skarbowej* na rok 2016 wskazano miernik realizacji działania: *zastosowanie danych w formie JPK w każdym postępowaniu kontrolnym wszczętym w II półroczu 2016 r., prowadzonym w podmiotach obowiązanych do udostępnienia danych po 1 lipca 2016 r.* W II półroczu 2016 r. wszczęto jedną kontrolę w podmiocie obowiązującym w tym czasie do udostępniania danych w formie JPK³³. W toku kontroli pobrano dane JPK, co udokumentowano protokołem³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 619-625, 651-658, 847-848, 858-863)

Jednostki wytypowane do kontroli z wykorzystaniem JPK stanowiły: w 2017 r. 13,8%, a w I połowie 2018 r. 50% ogółu podmiotów wytypowanych do kontroli w tym okresie.

Głównymi źródłami informacji wskazującymi na zasadność rozpoczęcia kontroli podatkowej były: komórki analityczne, komórki merytoryczne i wywiad skarbowy. Oprócz tego, korzystano z innych źródeł wchodzących w skład administracji skarbowej: izby skarbowe (obecnie IAS) i urzędy skarbowe³⁵. Ponadto, w latach 2016 i 2017 istotnie wzrósł odsetek kontroli, których wnioskodawcami były inne UKS (obecnie UCS).

³³ Kontrola nr 12160803.

³⁴ Protokół pobrania danych w formie elektronicznej znak: UKS12W2P3.420.46.2016.10 z 20 grudnia 2016 r. Pobrano dane odpowiadające strukturze JPK_VAT, JPK_FA, JPK_MAG, JPK_WB i JPK_KR za sierpień 2016 r.

³⁵ Dalej: US.

W wyniku czynności analitycznych prowadzonych z wykorzystaniem JPK przeprowadzono i zakończono 6 kontroli w 2017 r. i 9 kontroli w I połowie 2018 r., co stanowiło odpowiednio 2,1% i 10,8% ogółu kontroli przeprowadzonych i zakończonych w tych latach.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 554-555, 851-855)

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, iż na liczbę zakończonych postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych z wykorzystaniem JPK_VAT w ogólnej liczbie kontroli zakończonych w zakresie podatku VAT wpływ miało: prowadzenie kontroli (wskutek typowania lub na wniosek organów zewnętrznych) w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. za okresy rozliczeniowe, za które nie było obowiązku sporządzania plików JPK_VAT bądź ograniczał się on tylko do największych podmiotów (MUCS co do zasady nie prowadzi kontroli i postępowań dotyczących bieżących okresów), przejęcie przez MUCS z dniem 1 marca 2017 r. 566 postępowań kontrolnych wszczętych i nie zakończonych przez Dyrektora UKS w Krakowie (z których tylko 1 dotyczyło podmiotu obowiązującego do składania struktury JPK_VAT).

(dowód: akta kontroli str. 1094-1095)

Uciążliwość dla podatnika kontroli prowadzonych przez MUCS z wykorzystaniem JPK, mierzona średnim czasem ich trwania była niższa niż kontroli prowadzonych bez wykorzystania tego narzędzia.

W 2017 r. średni czas trwania postępowania kontrolnego prowadzonego z wykorzystaniem JPK wyniósł 92 dni, a w I połowie 2018 r. – 207 dni, podczas gdy bez wykorzystania JPK – odpowiednio 454 i 689 dni.

Średni czas trwania kontroli ogółem wzrósł z 442 dni w I połowie 2015 r. do 637 dni w I połowie 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 33, 448, 844)

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, iż na zwiększenie średniego czasu trwania zakończonych kontroli wpływ miały postępowania kontrolne i kontrole celno-skarbowe prowadzone wobec podmiotów dokonujących fikcyjnych wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów, fikcyjnego eksportu towarów, stosujących agresywną optymalizację podatkową, oraz w zakresie cen transferowych. Powyższe kontrole były czasochłonne z uwagi m.in. na konieczność występowania do administracji podatkowych innych państw o udzielenie informacji w zakresie badanych transakcji, a także sukcesywnie zmniejszająca się liczba pracowników realizujących zadania kontrolne, co powodowało, że postępowania realizowane przez pracowników odchodzących z pracy były przydzielane innym zespołom kontrolnym.

(dowód: akta kontroli str. 1095)

Nie zostały określone żadne mierniki obrazujące wpływ wykorzystania JPK na koszty funkcjonowania urzędu. Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, że trudne jest określenie takich mierników z uwagi na unikatowość postępowań kontrolnych. Ponadto dostępność danych prezentowanych w strukturach JPK_VAT ma znaczący wpływ na przebieg procesu analitycznego w toku typowania podmiotów do kontroli, jak również w toku realizacji postępowania kontrolnego. Informacje wynikające z faktur wystawionych przez podatników z możliwością ich weryfikacji u odbiorcy umożliwiła bezkosztową weryfikację bez konieczności przeprowadzania tzw. *kontroli krzyżowych*. W związku z tym, że Urząd nie prowadził ewidencji *kontroli krzyżowych*, nie można dokonać pomiaru efektywności w zakresie obniżenia kosztów funkcjonowania Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 557, 849)

Zastępca Naczelnika MUCS wyjaśnił, że wśród innych efektów wykorzystania JPK znalazły się usprawnienia prowadzonej działalności związane z oszczędnością czasu, brakiem konieczności korzystania ze wsparcia informatycznego, brakiem konieczności zlecenia weryfikacji rzetelności dokumentów innym urzędem, oraz możliwością pozyskania na etapie przedkontrolnym informacji o transakcjach danego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 948-949)

Jednostką właściwą do egzekwowania kwot wynikających z decyzji wymiarowych MUCS był urząd skarbowy właściwy dla miejsca siedziby podmiotu bądź adresu zamieszkania osoby. W przepisach prawa brak było uregulowań formalnych dotyczących pozyskiwania przez urząd celno-skarbowy informacji o kwotach wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe spoza terenu województwa, w którym działa dany urząd celno-skarbowy, wynikających z decyzji wymiarowych tego urzędu celno-skarbowego. MUCS występował do urzędów skarbowych o przedłożenie tych danych zwykle na koniec danego kwartału, celem wykazania ich w sprawozdawczości kwartalnej (sprawozdanie KS-1)³⁶. W niektórych przypadkach informacje z urzędów skarbowych wpływały po terminie umożliwiającym ujęcie przedmiotowych danych w sprawozdawczości kwartalnej³⁷, bądź nie napływały w ogóle (pisma MUCS pozostawały bez odpowiedzi)³⁸, wskutek czego posiadane przez MUCS dane, które podlegały agregowaniu do sprawozdania za dany kwartał, nie odpowiadały dokładnie wartości kwot wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe w tym okresie. Informacje napływające z opóźnieniem były uwzględniane w sprawozdawczości MUCS za kolejne okresy.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1019, 1032-1057)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

JPK można było wykorzystać wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które były zobowiązane do sporządzania JPK w okresie objętym prowadzonymi przez MUCS czynnościami. Biorąc pod uwagę fakt, że obowiązkiem tym objęto najwcześniej najmniej liczną grupę przedsiębiorców (największych pod względem obrotów i zatrudnienia), Urząd wykorzystywał JPK na stosunkowo niewielkim poziomie. W 2017 r. było to 2,1%, a w I poł. 2018 r. 10,8% kontroli.

Wprowadzenie JPK wpłynęło pozytywnie na skuteczność typowania podmiotów do kontroli przez MUCS w 2017 r. i w I połowie 2018 r. Średnia kwota korekt złożonych po kontrolach przeprowadzonych z wykorzystaniem JPK, była wyższa od średniej kwoty korekt złożonych po wszystkich kontrolach przeprowadzonych przez MUCS. Odsetek analiz prowadzonych z wykorzystaniem JPK systematycznie wzrastał w badanym okresie, a analizy te cechowały się częstszym składaniem wniosków

³⁶ Terminy tzw. „mrożenia danych” na serwerze (tj. terminy, po upływie których nie można uzupełniać danych w sprawozdawczości przekazywanej ministerstwu elektronicznie) upływały: za II kwartał 2017 r. – 10 lipca 2017 r., za III kwartał 2018 r. – 9 października 2017 r., za IV kwartał 2017 r. – 16 stycznia 2018 r., za I kwartał 2018 r. – 10 kwietnia 2018 r., za II kwartał 2018 r. – 10 lipca 2018 r.

³⁷Dotyczy pism: nr 358000-CWS.033.2.15.2017.1 z 30.03.2017 r. do I US Warszawa-Śródmieście, nr 358000-CWS.033.2.23.2017.2 z 23.05.2017 r. do US w Rybniku, nr 358000-CWS.033.2.63.2017.1 z 06.12.2017 r. do II US w Katowicach.

³⁸ Dotyczy pism: nr 358000-CWS.033.2.39.2017.1 z 22.06.2017 r. do US w Jeleniej Górze, nr 358000-CWS.033.2.34.2017.2 i nr 358000-CWS.033.2.35.2017.2 z 31.05.2017 r. do US w Inowrocławiu, nr 358000-CWS.033.2.36.2017.1, 358000-CWS.033.2.37.2017.1 i 358000-CWS.033.2.38.2017.1 z 22.06.2017 r. do US Warszawa-Bemowo, nr 358000-CWS.033.2.67.2017.1 z 13.12.2017 r. do US Warszawa-Mokotów i 358000-CWS.033.2.68.2017.1 z 13.12.2017 r. do US Warszawa-Bielany.

o wszczęcie kontroli, niż analizy przeprowadzone bez wykorzystania JPK w analogicznych okresach.

Kontrole prowadzone z wykorzystaniem JPK były wyraźnie krótsze od kontroli, w których nie wykorzystywano tego narzędzia, co w ocenie NIK sprzyjało zmniejszeniu ich uciążliwości dla podatników.

IV. 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 NIK³⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Kraków, dnia 11 października 2018 r.

Kontroler
Andrzej Salwiński
inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

D. o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Jolanta Stawska

³⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

✓

✓

()

()