



Warszawa, dnia 07 grudnia 2018 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DNK7.0811.55.2018

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z wystąpieniem pokontrolnym dotyczącym kontroli *P/18/077 – Wykorzystanie Jednolitego Pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych* przekazanym przy piśmie NIK nr KBF.410.006.01.2018 z 22 listopada 2018r., działając na podstawie art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zgłaszam poniższe zastrzeżenia do otrzymanego wystąpienia pokontrolnego:

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że nazwy „Jednolity Plik Kontrolny” używa się w odniesieniu do dwóch rozwiązań prawnych.

- ✓ pierwsze z nich zostało wprowadzone na mocy *ustawy z dnia 10 września 2015r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2015r. poz. 1649, 2183 i 2184 oraz z 2016r. poz. 846 i 1948). z dniem 1 lipca 2016r. Są to przepisy art. 193a Ordynacji podatkowej na mocy których, w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, organ podatkowy może żądać przekazania całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej określonej strukturze logicznej. Struktura logiczna została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów. Rozwiązanie to obejmuje wszystkie kategorie podatników dopiero od 1 lipca 2018r. i jest stosowane tylko na żądanie organów podatkowych. Jego celem jest jedynie usystematyzowanie formatu danych, pozyskiwanych dotychczas (przed 1 lipca 2016r.) w różnych formatach danych. Od 1 lipca 2016r. do 30 czerwca 2018r. obowiązek ten dotyczył wyłącznie dużych przedsiębiorców (ok. 6.000 podmiotów).

Organ podatkowy może żądać przekazania JPK w ramach: kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, czynności sprawdzających i postępowania podatkowego zarówno od podatnika, jak i od jego kontrahenta, jeżeli prowadzi on księgi podatkowe w formie elektronicznej.

- ✓ drugie z rozwiązań zostało wprowadzone na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 maja 2016r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846 i 1926) z dniem 1 lipca 2016r. Przepis art. 82 § 1b Ordynacji podatkowej nakłada na podmioty prowadzące księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych obowiązek przekazywania, bez wezwania organu podatkowego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, obecnie Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, informacji o prowadzonej ewidencji VAT. JPK_VAT jest przesyłany w postaci elektronicznej, odpowiadającej określonej strukturze logicznej. Obowiązek ten jest realizowany za okresy miesięczne w terminie do 25. dnia każdego miesiąca. Do składania JPK_VAT obowiązani są wszyscy zarejestrowani jako czynni podatnicy VAT, z tym że obowiązkiem tym poszczególne kategorie podatników zostały objęte:
 - od 1 lipca 2016r. duże podmioty (ok. 6.000 podmiotów),
 - od 1 stycznia 2017r. małe i średnie podmioty,
 - od 1 stycznia 2018r. mikroprzedsiębiorcy prowadzący elektroniczną ewidencję VAT

Biorąc pod uwagę ustawowe cele wprowadzenia rozwiązań JPK na żądania oraz JPK_VAT oraz wynikające z tego ramy wdrożenia, w mojej ocenie, zasadne i bardziej obiektywne byłoby dokonywanie oceny wdrażania odrębnie dla JPK na żądanie i JPK_VAT.

Pragnę również zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli w *Informacji o wynikach kontroli „Przeciwdziałanie wyludzeniom podatku VAT”* (nr KBF.430.003.2018 z 19 kwietnia 2018r.) obejmującej okres od 1 stycznia 2016r. do 30 czerwca 2017r. w syntezie wyników kontroli wskazała m.in., że rozbudowane zostały narzędzia informatyczne wykorzystujące dane z obowiązkowo składanych przez podatników rejestrów VAT. Dostęp urzędów skarbowych do jednolitych plików kontrolnych oraz centralnie identyfikowanych niezgodności w rozliczeniach podatników i ich kontrahentów usprawnił weryfikację deklarowanych kwot podatku, w tym weryfikację zasadności deklarowanych zwrotów podatków VAT. Proces ten był ograniczony, gdyż obowiązek raportowania JPK_VAT przez wszystkich podatników wprowadzany był stopniowo od 1 lipca 2016r. do 1 stycznia 2018r.,

Odnosząc się do ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, wskazanych w „Wystąpieniu pokontrolnym” jako nieprawidłowości, informuję:

1. **JPK_VAT.** Obowiązek comiesięcznego informowania w sposób elektroniczny, według jednolitej struktury, o transakcjach zakupu i sprzedaży podlegających ujęciu w ewidencji zakupu i sprzedaży w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK_VAT) był wprowadzany wobec czynnych podatników VAT etapami. Z dniem 1 lipca 2016r. obowiązek dotyczył tylko tzw. dużych podatników. Od 1 stycznia 2017r. objęto nim małych i średnich przedsiębiorców, a od 1 stycznia 2018r. również kategorię mikroprzedsiębiorców. Mając to na uwadze, przyjęte przez Ministerstwo Finansów w latach 2016-2018 rozwiązania organizacyjne w zakresie JPK_VAT zostały również zaplanowane i były wdrażane etapami, tak aby, uwzględniając daną populację podatników VAT z obowiązkiem składania JPK_VAT, zagwarantować pełne i efektywne wykorzystanie przez organy Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) tego rodzaju informacji do realizacji celów i zadań służbowych, a jednocześnie zadbać o aspekt ekonomiczny projektu i zredukować koszty wdrożenia tych rozwiązań, tam gdzie było to możliwe, poprzez ich realizację zasobem kadrowym resortu finansów, bez zleceń zewnętrznych oraz, co równie istotne, uwzględnić doświadczenia z kolejnych etapów

wdrożeniowych, w tym potrzeby modyfikacji dotychczasowych rozwiązań (np. zmiany w zakresie kolejnych struktur JPK_VAT).

Pliki JPK_VAT za lipiec 2016r. złożyło 6 724 podatników, za styczeń 2017r. 118.128, a za styczeń 2018r. 1.589.842 podatników z obowiązkiem VAT. Przyjmując, że ogół podmiotów z obowiązkiem składania informacji JPK_VAT oscyluje w granicach 1,6 mln zł, to w 2016r. (uwzględniając ww. liczbę podatników, którzy przesłali JPK_VAT) obowiązek składania JPK_VAT dotyczył to zaledwie 0,4% całej populacji podmiotów zarejestrowanych do VAT, a od początku 2017 r. 7,4% tej populacji. Istotnym jest również fakt, iż w pierwszym okresie funkcjonowania JPK_VAT obowiązek składania informacji odnosił się wyłącznie do grupy dużych przedsiębiorców, objętych co do zasady, właściwością wąskiej grupy wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, których obecnie w skali kraju funkcjonuje 20.

Podkreślić należy, że uprawnione jednostki miały zapewniony elektroniczny dostęp do plików JPK_VAT na wniosek począwszy od listopada 2016r., za pośrednictwem działającego ówczesnie przy Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej (dalej CAiPAP), któremu Ministerstwo Finansów zleciło realizację tego zadania. Mogły tym samym do realizacji zadań służbowych pozyskiwać pliki składane od lipca 2016r. W ocenie Ministerstwa Finansów taki sposób udostępniania organom KAS plików JPK_VAT, który funkcjonował czasowo, tylko do kwietnia 2017r., kiedy to oddano do użytku funkcjonalność aplikacji WRO_SYSTEM pozwalającą organom KAS na samodzielny pobór plików JPK_VAT. Zapewniał on na odpowiednim poziomie dostępność informacji JPK_VAT odnoszących się do końca grudnia 2016 r. tylko do 0,4%, a od stycznia 2017r. do 7,4% (niecałe 120 tys.) populacji podatników VAT czynnych. Przed objęciem obowiązkiem JPK_VAT najliczniejszej grupy podatników, tj. mikroprzedsiębiorców, wdrożono już w pełnym zakresie nie tylko funkcjonalność w aplikacji WRO_SYSTEM (moduł ANALIZER JPK), ale i oddano także dodatkowe narzędzie pozwalające na pobór informacji JPK_VAT w postaci JPK_LUNETKA. Zaznaczyć należy, że obsługa wszystkich wniosków, które wpłynęły do CAiPAP, do czasu uruchomienia funkcjonalności we WRO_SYSTEM, przebiegała w sposób niezakłócony, zgodnie z przyjętą procedurą. Natomiast okoliczność braku wpływu wniosków organów KAS w tym zakresie do końca 2016r. nie może świadczyć o niezapewnieniu przez Ministerstwo Finansów warunków do pozyskania informacji JPK_VAT. Zwrócić należy bowiem uwagę, że przy wdrażaniu każdej nowej instytucji podatkowej (a taką niewątpliwie był JPK_VAT), w pierwszym okresie jej funkcjonowania poziom wykorzystania przez organy skarbowe jest dużo niższy, niż w kolejnych okresach, co wiąże się niewątpliwie z czasem potrzebnym pracownikom na pełne zapoznanie się z nowym rozwiązaniem, jego możliwościami i praktycznym wykorzystaniem na potrzeby realizacji zadań służbowych. W przedmiotowym przypadku nie bez znaczenia był ponadto fakt, że w początkowym okresie informacje składała tylko bardzo nieliczna grupa podatników, pozostająca zasadniczo we właściwości oznaczonej kategorii urzędów skarbowych. Sposób udostępniania JPK_VAT przez Szefa KAS, zdaniem Ministerstwa Finansów, był dostosowany do poszczególnych etapów wdrażania obowiązku JPK_VAT i populacji podatników VAT składających pliki i zapewniał uprawnionym jednostkom KAS oczekiwany dostęp do tych informacji i jednocześnie uwzględniał aspekt ekonomiczny wdrożonych nowych rozwiązań. W okresie od listopada 2016 r. do kwietnia 2017r., kiedy udostępnianie JPK_VAT realizowane było przez CAiPAP na wniosek, funkcjonująca już

wcześniej aplikacja WRO_SYSTEM została wyposażona w specjalną funkcjonalność i dostosowano ją do zwiększonego (od stycznia 2017r.) wolumenu danych oraz do zmodyfikowanej wersji schemy JPK_VAT(2).

W świetle powyższych wyjaśnień, okoliczność oddania dedykowanej funkcjonalności we WRO_SYSTEM do samodzielnego poboru plików w kwietniu 2017r., w warunkach funkcjonującej do tego terminu możliwości pozyskania plików za pośrednictwem CAiPAP nie powinna być, zdaniem Ministerstwa Finansów, uznawana za opóźnienie w przygotowaniu narzędzi do wykorzystania JPK_VAT, wpływającym na niski stopień wykorzystania informacji z plików w czynnościach służbowych. Nie może o tym świadczyć również fakt, iż w 2016 r. tylko 0,01% czynności sprawdzających wobec ogółu podatników przeprowadzono przy wykorzystaniu JPK_VAT bowiem do końca 2016r. obowiązek składania JPK_VAT końca odnosił się tylko do ok. 0,4% populacji podatników VAT, a nie do całej populacji. Ponadto czynności sprawdzające są prowadzone w ściśle określonych przypadkach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa.

Ze wskazaną powyżej etapowością wdrażania obowiązku JPK_VAT wiązało się również wypracowanie w ostatnim kwartale 2016 r. „*Koncepcji wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) dla celów analitycznych przy wsparciu Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej*”. Ministerstwo Finansów zwraca przy tym uwagę, że o ile sam dokument w ostatecznym kształcie został przekazany przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu przy piśmie z 18 października 2016r., to pierwotne propozycje wykorzystania danych pochodzących z JPK_VAT przesłano do Ministerstwa Finansów w piśmie tego organu z 23 września 2016r. Kluczowe założenia Koncepcji wiązały się z automatyzacją czynności sprawdzających i znajdowały zastosowanie w szerszym zakresie dopiero po 1 stycznia 2017r., kiedy to obowiązkiem JPK_VAT objęto kolejne grupy przedsiębiorców. Stąd też wypracowanie założeń we wrześniu 2016r. i ich ujęcie w ramach Koncepcji w październiku 2016r. nie powinno być uznawane za opóźnienie w działaniu, lecz jako kolejny etap wdrożenia JPK_VAT w grupie wszystkich zarejestrowanych czynnych podatników VAT.

Z tych samych przyczyn zarzut opóźnienia nie powinien być podnoszony także w stosunku do przygotowania raportów z wykorzystaniem narzędzia ANALIZATOR JPK, pozwalających na automatyczną identyfikację rozbieżności w przekazanych plikach. Głównym założeniem raportów automatycznych jest porównanie zgodności transakcji wykazanych przez podatników składających pliki JPK_VAT z transakcjami wykazanymi przez ich kontrahentów w swoich plikach JPK_VAT. Porównanie transakcji następuje poprzez przeszukanie rejestrów zakupów i sprzedaży po NIP kontrahenta. Tak więc automatyczna analiza porównawcza jest możliwa tylko w sytuacji posiadania JPK_VAT zarówno podatników podlegających analizie jak i JPK_VAT ich kontrahentów. W 2016r obowiązek składania plików JPK_VAT obejmował tylko dużych przedsiębiorców, a więc przeważająca większość podatników (ok. 99,6%) populacji nie była zobowiązana do składania JPK_VAT. Brak plików JPK_VAT kontrahentów, w znacznym stopniu, utrudniał automatyczną analizę i jednocześnie ograniczał zakres jej ewentualnego zastosowania. Ponadto analiza automatyczna w 2016r. była utrudniona również ze względu na fakt, iż w pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego obowiązku JPK_VAT podatnicy przesyłali pliki, które zawierały bardzo dużo błędów spowodowanych omyłkami. Ponadto do środowiska produkcyjnego (zamiast do środowiska testowego) podatnicy przez pomyłkę przesyłali JPK_VAT jako pliki testowe

nieodzwierciedlające rzeczywistych transakcji, co również przekładało się na utrudnienia w automatycznej analizie. Niezależnie od tego wskazać należy, że dane z plików JPK_VAT składanych w 2016r. były wykorzystywane do analiz pogłębionych, na podstawie których dokonywano typowania do kontroli i czynności sprawdzających. Wskazane powyżej błędy, rzutujące na jakość danych do automatycznych analiz, pojawiły się również w plikach składanych za styczeń 2017r., kiedy to po raz pierwszy zaczęli przysyłać je podatnicy zaliczani do kategorii małych i średnich przedsiębiorców. Z tych też powodów pierwsze raporty z wykorzystaniem narzędzia ANALIZATOR_JPK wygenerowano na JPK_VAT za luty 2017r. Zaznaczyć przy tym trzeba, że ustawowy termin składania informacji JPK_VAT za luty 2017r. upływał 27 marca 2017r., więc przesłanie pierwszych raportów za ten okres w kwietniu 2017r. nie można uznać za opóźnienie.

Należy także zauważyć, że po realizacji dwóch pierwszych etapów wdrożenia JPK_VAT, najobszerniejszy ostatni etap prac, obejmujący objęcie od 1 stycznia 2018r. obowiązkiem JPK_VAT mikroprzedsiębiorców, realizowany był, z uwagi na wielkość populacji i skalę przedsięwzięcia, w ramach specjalnie powołanego projektu *Wdrożona obsługa plików JPK_VAT u mikroprzedsiębiorców (JPK-CVP)*. Prace projektowe prowadzone były przez Ministerstwo Finansów do 30 września 2018r., równoległe w kilku podstawowych obszarach, tj.:

- 1) dostosowania organizacji Krajowej Administracji Skarbowej oraz zmian o charakterze legislacyjnym, polegających na stworzeniu odpowiednich warunków do wdrożenia założeń projektowych,
- 2) kampanii informacyjno-promocyjnej,
- 3) akcji szkoleniowej dla pracowników Krajowej Administracji Skarbowej,
- 4) budowy i rozwoju narzędzia informatycznego do udostępniania JPK_VAT organom KAS na potrzeby czynności służbowych – WRO-SYSTEM,
- 5) podjęcia działań analitycznych na zbiorze danych z repozytorium JPK_VAT poprzez automatyczną identyfikację rozbieżności w plikach JPK_VAT (raporty generowane za pomocą narzędzia ANALIZATOR_JPK), we współpracy ze spółką Aplikacje Krytyczne,
- 6) generowania, na podstawie repozytorium JPK oraz dostępnych źródeł danych (m.in. Hurtowni Danych SPR), zestawień podmiotów, których rozliczenia wymagają weryfikacji w urzędach skarbowych i ich kierowania na poziom lokalny do czynności sprawdzających (m.in. zestawienia z wadliwymi NIP w JPK_VAT lub sprawdzenie, czy podatnicy deklarujący tzw. zerowe obroty lub nieskładający deklaracji a występujący jako wystawcy faktur),
- 7) sporządzania analiz pogłębionych konkretnych podmiotów przy wykorzystaniu informacji z JPK_VAT o transakcjach, celem typowania do czynności sprawdzających lub kontroli podatkowych/celno-skarbowych.

Warty uwagi jest fakt, że wdrożenie JPK dla mikroprzedsiębiorców w ramach ww. projektu zostało wyróżnione w konkursie Projekt Roku PMI Poland Chapter w kategorii *projekt zarządzany tradycyjnie TPM*. PMI to wiodąca międzynarodowa organizacja non-profit (działająca w prawie wszystkich), która zrzesza ekspertów i entuzjastów zarządzania projektami, opracowuje standardy zarządzania projektami, wydaje międzynarodowe certyfikaty kompetencyjne (m.in. PMP) oraz promuje zwiększanie rozpoznawalności zarządzania projektami we wszystkich sektorach gospodarki.

2. **JPK na żądanie.** Uprawnienia organów podatkowych w zakresie JPK na żądanie określone są w art.193a ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym, w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych, organ podatkowy może żądać przekazania całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej odpowiadającej ustalonej strukturze logicznej, wskazując rodzaj ksiąg podatkowych oraz okres, którego dotyczą. Należy więc przyjąć, że w okresie od sierpnia 2016r. do lipca 2018r. uzyskiwanie plików JPK na żądanie od kontrolowanych podmiotów było możliwe i zasadne tylko w przypadku spełniania przez kontrolowanych poniższych warunków:

- podmiot został wytypowany do kontroli w związku ze stwierdzonym zwiększonym ryzykiem występowania nieprawidłowości,
- podmiot zaliczany jest do grupy dużych podmiotów,
- zakres kontroli obejmuje okresy rozliczeniowe, za które podmiot ma obowiązek sporządzania JPK na żądanie.

Nie mogę się zgodzić z ustaleniem, iż przekazanie podległym jednostkom *Zasad kontroli z wykorzystaniem Jednolitego Pliku Kontrolnego* w październiku 2017r., nastąpiło z opóźnieniem. Jak już wskazano we wcześniejszych wyjaśnieniach ww. dokument mógł być opracowany dopiero po uzyskaniu niezbędnych informacji gromadzonych w toku kontroli z wykorzystaniem JPK na żądanie. Konieczne było przeprowadzenie testów na danych pobranych w toku kontroli, prowadzonych z użyciem oprogramowania. Błędne działanie skryptów mogłoby doprowadzić do dokonania błędnych ustaleń w kontroli. Dopiero w ten sposób możliwa była ocena działania skryptów i ich oddanie do użytku. Na termin opracowania tego dokumentu wpływ miało także uzyskanie doświadczeń ze stosowania, wdrożonej z dniem 1 marca 2017r. nowej procedury kontroli celno-skarbowej. Jednocześnie w pierwszej połowie 2017r. większość kontroli była wykonywana zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisów prawa tj. w brzmieniu sprzed 1 marca 2017r.

Odnosząc się do ustalenia kontroli, dotyczącego wykorzystywania programu ACL w jednostkach organizacyjnych KAS informuję, że licencje na użytkowanie tego oprogramowania nie zawierają ograniczeń celowych i zapewniają możliwość wykorzystania (w ramach tej samej licencji) w czynnościach analitycznych, kontrolach celno-skarbowych i kontrolach podatkowych, w postępowaniach podatkowych i w czynnościach sprawdzających. Przyjęto, że użytkownikami tego oprogramowania są przeszkoleni analitycy wykonujący analizy w ramach wszystkich działań wykorzystujących JPK, co daje gwarancję najbardziej efektywnego wykorzystania zarówno analityków jaki i oprogramowania analitycznego. W związku z tym nie występuje ryzyko niemożności wykonywania czynności z wykorzystaniem ACL przez poszczególne komórki jednostek terenowych KAS w związku z nieprzydzieleniem licencji. Wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, kierowane do terenowych jednostek organizacyjnych KAS potwierdzają, że *zostały zapewnione właściwe warunki organizacyjne i kadrowe służące wykorzystaniu Jednolitego Pliku Kontrolnego* i na tej podstawie należy uznać, że zarówno liczba licencji ACL, jak też sposób ich wykorzystania są adekwatne do potrzeb w tym zakresie.

Obowiązki podatników w zakresie przekazywania plików JPK na żądanie zostały uregulowane, jak już wcześniej wspomniano, przepisami art.193a ustawy Ordynacja

podatkowa. W tym miejscu należy też zaznaczyć, że w okresie od 1 lipca 2016r. do 30 czerwca 2018r. obowiązkiem składania JPK na żądanie objętych było ok. 6.000 podatników zaliczonych do kategorii dużych podmiotów, a za pomocą środków komunikacji elektronicznej przekazano 36.981 plików. Jednakże w okresie od lipca 2016r. do końca września 2018r. wystosowano 2.057 żądań przekazania struktur JPK. Przekazanie plików JPK za pomocą środków komunikacji elektronicznej nastąpiło tylko w 78 przypadkach, stanowiących niespełna 3,8% żądań. Generalnie wskazana liczba ponad 36 tys. plików dotyczy w zasadzie przesłanych przez podatników, bez związku z konkretną kontrolą, plików testowych.

W ocenie Ministerstwa Finansów przedstawione wyżej dane wskazują, że tylko ok kilka % plików JPK na żądanie przekazanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej pozostaje w związku z żądaniami kierowanymi do podatników. W związku z tym ocena NIK, powinna uwzględnić rzeczywistą skalę, która pokazuje niewielkie zainteresowanie ze strony podatników przekazywaniem plików JPK na żądanie za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Podatnicy wybierają rozwiązanie, w którym dane są przekazywane bezpośrednio do zespołu kontrolnego.

3. **Nadzór nad wdrożeniem i wykorzystaniem JPK.** W ocenie Ministerstwa Finansów kwestie nadzoru departamentów nad wykorzystaniem plików JPK została uregulowana w sposób wystarczająco przejrzysty i spójny w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Finansów. Wprowadzenie nowych postaci elektronicznych dokumentów (faktury o ukształtowanej strukturze i formacie) nie powinno stanowić o konieczności wprowadzenia zmian na poziomie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów. Natomiast doprecyzowaniu podlegały będą regulaminy wewnętrzne komórek MF właściwych w tej sprawie.
4. **Monitorowanie wykorzystania plików JPK na żądanie.** Ministerstwo Finansów monitorowało poziom wykorzystania plików JPK na żądanie, a brak określenia miernika wykorzystania plików nie może automatycznie oznaczać, że działanie to nie było realizowane. Świadczy o tym zalecenie szerszego korzystania, w związku z prowadzonymi kontrolami celno-skarbowymi, z uprawnienia określonego w art.64 ust.1 pkt.1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej tj. pobierania danych w formie elektronicznej (pismo nr DKA3.8722.6.2017 z 3 sierpnia 2017r.).

W okresie od 1 lipca 2016r. do 30 czerwca 2018r., obowiązkiem przekazywania JPK na żądanie objętych było ok. 6 tys. podatników VAT (duże podmioty), co stanowiło tylko ok. 0,4% wszystkich czynnych podatników VAT. Istotna jest również lokalizacja siedzib tych podmiotów wg. województw – ok. 61% dużych podmiotów ma siedziby w 4 województwach (mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i dolnośląskim), w tym ponad 38% w woj. mazowieckim.

Mając na uwadze powyższe nie było celowe określenie miernika wykorzystania JPK na żądanie w kontrolach, z uwagi na ryzyko ukierunkowania działań kontrolnych na nieuzasadnione kontrolowanie podmiotów, które mają obowiązek składania JPK. W 2018r. wykorzystanie JPK na żądanie objęto cyklicznym monitorowaniem bez ustalania mierników, a w 2019r. planowane jest wprowadzenie miernika wykorzystania JPK na żądanie. Należy także zauważyć, że zasadniczo postępowanie podatkowe jest efektem uprzednich ustaleń dokonanych w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i celno-skarbowych. Natomiast wskazane tryby weryfikacji rozliczeń

podatkowych są lub będą objęte miernikami osiągniętych efektów. Dlatego też nie jest zatem zasadne wprowadzanie odrębnego miernika dla postępowań podatkowych.

Na podstawie ww. okoliczności należy uznać za nietrafny zarzut dotyczący konieczności wprowadzenia w 2017 i 2018 roku miernika wykorzystania JPK na żądanie.

Dodatkowo należy wskazać na wystąpienia pokontrolne kierowane do jednostek organizacyjnych KAS kontrolowanych w zakresie wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych w których nie wskazywano na konieczność wprowadzania mierników na poziomie Izby Administracji Skarbowej. Przykładowo, po zakończeniu kontroli w jednostkach KAS w woj. małopolskim Najwyższa Izba Kontroli uznała, że:

- Izba Administracji Skarbowej zapewniła podległym jednostkom odpowiednie warunki organizacyjne dla wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego, a pracownikom nadzorowanych przez IAS urzędów zapewniono sprzęt i aplikacje umożliwiające wykorzystanie danych ze struktur JPK w zakresie czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych. powyższe realizowano niezwłocznie. Dostosowując się do zgłaszanych potrzeb.
- w Małopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym stworzono właściwe warunki organizacyjne i kadrowe służące wykorzystaniu Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych.
- w Małopolskim Urzędzie Skarbowym zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne i kadrowe do wykorzystania Jednolitego Pliku Kontrolnego. Pomimo wykorzystania JPK w stosunkowo niewielu prowadzonych postępowaniach, widoczny był już jego pozytywny wpływ na efekty finansowe czynności sprawdzających i kontroli podatkowych, a także na czas przeprowadzonych kontroli.

Odnosząc się do wskazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli potrzeby uwzględnienia miernika wykorzystania JPK na żądanie w budżecie zadaniowym pragnę zauważyć, że miernik ten nie jest reprezentatywny do oceny stopnia realizacji zadań strategicznych zawartych w budżecie zadaniowym dla obszaru kontroli. Aktualnie stosowane mierniki budżetu zadaniowego (skuteczność kontroli oraz ustalenia kontroli) należy uznać za wystarczającą informację o realizacji budżetu zadaniowego dla kierownictwa są wystarczające i nie wymagają aktualizacji. W mojej ocenie dokumentami właściwej rangi do uwzględnienia miernika wykorzystania JPK na żądanie są plan działalności Ministra Finansów oraz kierunki działania KAS.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe zastrzeżenia do ustaleń i ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, informuję jednocześnie o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych:

1. Wdrożono rozwiązanie techniczne umożliwiające każdej izbie administracji skarbowej i każdemu urzędowi celno-skarbowemu (wyznaczono osoby uprawnione) pobieranie plików JPK na żądanie przekazanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z wykorzystaniem aplikacji JPK Lunetka. W I półroczu 2019r. architektura tej aplikacji zostanie rozbudowana na urzędy skarbowe.
2. Monitorowanie wykorzystania plików JPK w kontrolach celno-skarbowych i podatkowych oraz w postępowaniach podatkowych zostało wprowadzone w 2018r. Mierniki wykorzystania JPK w powyższych obszarach zostaną wprowadzone w 2019r.

3. Kompetencje Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów, w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem plików JPK w kontrolach podatkowych i celno-skarbowych, zostaną doprecyzowane poprzez zmianę wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu.

Z upoważnienia Ministra Finansów

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2735155.8724835.5733744
Nazwa dokumentu	MF do NIK zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK.pdf
Tytuł dokumentu	MF do NIK zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK
Sygnatura dokumentu	DNK7.0811.55.2018
Data dokumentu	2018-12-07
Skrót dokumentu	3F87EB3CACCEC0C742784527F25CA8875BC8A65A
Wersja dokumentu	1.11
Data podpisu	2018-12-07 16:03:41
Podpisane przez	Paweł Jerzy Cybulski Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

EZD 3.90.65.65.21023

Data wydruku: 2019-12-12

Autor wydruku: Stefańska Anna w zastępstwie za Skiba Przemysław (starszy specjalista)