



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.030.05.2019

Pani
Ewa Łuczak
Dyrektor
Krajowej Informacji Skarbowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/011 – Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowa Informacja Skarbowa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Łuczak, Dyrektor KIS od 28 sierpnia 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Rozwiązania mające na celu ułatwienie prawidłowego i pewnego wykonywania przez podatników obowiązków podatkowych, poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresem oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Mieczysław Handzel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/243/2019 z dnia 2 października 2019 r .

(akta kontroli str. 1, 3)

¹ Zwana dalej: KIS.

² Wcześniej, w okresie od 1 marca 2017 r. do 27 sierpnia 2019 r. funkcję tę pełnił Roman Kucharczyk.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1571, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W KIS prawidłowo prowadzono działalność mającą na celu ułatwienie prawidłowego i pewnego wykonywania przez podatników obowiązków podatkowych oraz poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych, osiągając w 2018 r. i w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. planowany poziom wszystkich mierników realizacji celów wyznaczonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁵. Udzielano podatnikom informacji na temat obowiązujących regulacji prawa podatkowego, wydawano także indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego na wniosek podatników, które równocześnie stanowiły wyznacznik dla urzędów skarbowych w danej sprawie. Ponadto, na stronie internetowej KIS zawarto informacje dotyczące wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podatnika. Podejmowano działania w celu ulepszenia już wypracowanych i wdrożonych rozwiązań mających na celu ułatwienie prawidłowego wykonywania przez podatników obowiązków podatkowych. Uaktualniano również bazę wydanych indywidualnych interpretacji podatkowych, która była źródłem informacji dla podatników odnośnie interpretacji przepisów prawa podatkowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Rozwiązania mające na celu ułatwienie prawidłowego i pewnego wykonywania przez podatników obowiązków podatkowych, poprawę skuteczności i efektywności weryfikowania prawidłowości rozliczeń podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w KIS informacje na temat stosowania przepisów prawa podatkowego i celnego udzielane były w trakcie rozmów telefonicznych prowadzonych w ramach infolinii podatkowej, rozmów przy użyciu kanału Webchat oraz w postaci pisemnych informacji przesyłanych drogą elektroniczną przy użyciu e-maila. Pracownicy KIS udzielali podatnikom informacji w zakresie merytorycznym związanym z rozliczeniem zobowiązań podatkowych, a także technicznych aspektów korzystania z rozwiązań informatycznych udostępnianych w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów⁶.

(akta kontroli str. 4-42)

Pracownicy KIS udzielili w 2018 r. 1 612 755 odpowiedzi na zapytania telefoniczne podatników oraz pracowników urzędów skarbowych, a od stycznia do końca września 2019 r. udzielili 1 316 239 odpowiedzi, tj. odpowiednio o 10,6% i 7,6% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

W 2018 r. pracownicy KIS udzielili również 28 684 odpowiedzi na zapytania mailowe przesłane przez podatników za pośrednictwem formularza umieszczonego na Portalu Podatkowym, a w okresie od stycznia do końca września 2019 r. - 33 792 takich odpowiedzi, tj. odpowiednio o 78,2% i 42,0% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwanej dalej: KAS.

⁶ Zwanej dalej: Ministerstwo.

Ponadto, w 2018 r. pracownicy KIS udzielili 4 925 odpowiedzi na zapytania kierowane kanałem Webchat (rozmowy za pośrednictwem internetu), a w okresie od stycznia do końca września 2019 r. - 27 815 takich odpowiedzi, tj. odpowiednio o 556,5% i 780,2% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 109-110)

Informacje podatkowe i celne zawarte były na stronie internetowej KIS (kis.gov.pl) w oddzielnej zakładce, przy pomocy której można było także skorzystać z odesłań (tzw. linków) do informacji podatkowych umieszczonych m.in. na stronie internetowej Ministerstwa (mf.gov.pl), portalu podatkowego (podatki.gov.pl) oraz do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷ (orzeczenia.nsa.gov.pl), czy przeglądarki wydanych interpretacji (sip.mf.gov.pl). Na stronie internetowej KIS udostępniano również najistotniejsze informacje w zakresie dotyczącym rozliczenia zeznania rocznego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym informacje dotyczące ulg podatkowych.

(akta kontroli str. 50-53)

W KIS opracowywano i publikowano na stronie internetowej komunikaty dotyczące podatków i ceł, m.in. o zmianach w przepisach⁸.

(akta kontroli str. 4-42, 297)

Katalog informacji udzielanych podatnikom był stale poszerzany i aktualizowany. Wiązało się to przede wszystkim z:

- wprowadzeniem od 1 stycznia 2018 r. dla mikroprzedsiębiorców obowiązku składania Jednolitych Plików Kontrolnych;
- uruchomieniem przez Ministerstwo Finansów⁹ nowej usługi „Twój e-PIT” polegającej na udostępnianiu przez KAS rocznego zeznania podatkowego.

(akta kontroli str. 4-42)

W okresie od stycznia do września 2019 r. do Dyrektora KIS jako organu właściwego do prowadzenia spraw dotyczących interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego wpłynęło 19 303 wniosków, tj. o 8,5% mniej niż w tym samym okresie roku poprzedniego. W 2018 r. wpłynęło 27 783 wniosków o wydanie takich interpretacji. Dla porównania w latach 2015-2017, takich wniosków wpłynęło odpowiednio: 36 922, 34 873, 29 599.

W okresie od stycznia do września 2019 r. wydał 15 752 interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, tj. o 9,4% mniej niż w tym samym okresie roku poprzedniego. W 2018 r. Dyrektor KIS wydał 23 529 takich interpretacji, tj. o 8,5% mniej niż w 2017 r., o 30% mniej niż w 2016 r. i o 37,6% mniej niż w 2015 r.

Odsetek liczby odmów wydania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego¹⁰ w okresie od stycznia do końca września 2019 r. wyniósł 8,4%, czyli mniej niż w tym samym okresie roku poprzedniego, kiedy wyniósł 10,2%. W 2018 r. wyniósł 9,6%. Dla porównania w latach 2015-2017 odsetek ten wynosił odpowiednio: 5,5%, 10,8% i 11,8%.

Najistotniejsze przyczyny odmów wydania interpretacji indywidualnych to m.in.: brak statusu zainteresowanego w rozumieniu rozdziału 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹¹; przedmiot złożonego wniosku dotyczył interpretacji

⁷ Zwany dalej: NSA.

⁸ W 2018 r. wydano 186 takich komunikatów, zaś w 2019 r. 170 (do dnia 10 października).

⁹ Zwane dalej: Ministerstwo.

¹⁰ Liczba odmów wydania interpretacji indywidualnych przepisów prawa do liczby wniosków o wydanie takiej interpretacji.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.

wyłącznie lub w znacznej mierze przepisów niepodatkowych; brak lub niepełna odpowiedź na wezwanie do uzupełnienia wniosku przez składającego wniosek; żądanie interpretacji stanu faktycznego (a nie wykładni przepisu prawa materialnego).

Odsetek zaskarżonych do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych¹² wydanych interpretacji wyniósł w okresie od stycznia do końca września 2019 r. 8,1%, czyli więcej niż w tym samym okresie roku poprzedniego, kiedy wskaźnik ten wynosił 6,8%. W 2018 r. odsetek ten wyniósł 7,1%, a Dla porównania w latach 2015 - 2017 odsetek ten wynosił 5,8%, 6,2% i 7,3%.

Liczba rozstrzygnięć dotyczących odwołań od wydanych interpretacji WSA w okresie od stycznia do końca września 2018 r. i 2019 r. była na podobnym poziomie i wyniosła 1317 i 1320, a w 2018 r. - 1756. W latach 2015-2017 liczba takich rozstrzygnięć była wyższa i w 2015 r. wyniosła 2481, w 2016 r.- 2003, a w 2017 r. - 2183.

Relacja uwzględnionych skarg przez WSA, złożonych przez podatników na wydane przez Dyrektora KIS interpretacje w stosunku do liczby podjętych rozstrzygnięć przez WSA na te skargi, w okresie od stycznia do końca września 2019 r. wyniosła 55,3% i była wyższa w porównaniu do takiego samego okresu w 2018 r., kiedy wyniosła 47,3%. W 2018 r. wyniosła 50,1% i była wyższa w porównaniu do 2016 r. i 2017 r., kiedy wyniosła 44,6 i 48,4% oraz była niższa w porównaniu do 2015 r., kiedy wyniosła 55,2%.

Dane w zakresie odsetka uwzględnionych przez WSA skarg (tj. 50,1% w 2018 r. i 55,3% w 2019 r.) dotyczą w znacznej części wyroków nieprawomocnych. Dyrektor KIS od większości niekorzystnych dla siebie orzeczeń WSA wnosil kasację do NSA. Odsetek wniesionych w 2018 r. kasacji wyniósł 91,6%, a w okresie trzech kwartałów 2019 r. – 96,8%. Dla porównania liczba wniesionych kasacji w latach 2016-2017 wyniosła 73,6% i 70,6%.

Dyrektor KIS odnośnie wysokiego w 2018 r. i 2019 r. odsetka uwzględnionych przez WSA skarg wyjaśnił, że (...). *Z uwagi na to, że postępowanie sądowe trwa dłuższy okres, ocena wskaźników musi opierać się o dłuższy przedział czasowy. Wobec powyższego sporządzono zestawienia obejmujące dane za okres od 2016-2019 (do 30 września) (...). Z tabeli wynika, że łączna liczba niekorzystnych orzeczeń WSA uchylających interpretację wyniosła 3560, z czego w 2917 przypadkach organ wniósł kasację, co stanowi 82%. W tym okresie zapadło 1829 korzystnych wyroków NSA. Zatem w ww. przedziale czasowym średnio ok. 50-60% wyroków NSA jest korzystnych dla organu. Obserwując powyższy trend dot. skuteczności kasacji w dłuższym okresie szacuje się, że liczba orzeczeń WSA niekorzystnych zmniejsza się odpowiednio do średnio ok. 25% uchylonych interpretacji. (...).*

Odnośnie podejmowanych działań zaradczych, Dyrektor KIS wyjaśnił, że: *Dyrektor KIS zobowiązany jest stosować wytyczne i wyjaśnienia Ministerstwa, a współpraca w tym zakresie opiera się o zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy przy prowadzeniu spraw dotyczących interpretacji przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczających oraz udzielania informacji podatkowej i celnej. (...) We współpracy z Ministerstwem prowadzi się cykliczne (raz na kwartał) analizy rozstrzygnięć sądów administracyjnych (...). Ponadto sporządza się pogłębione analizy problematycznych zagadnień podatkowych, które są następnie przesyłane do Ministerstwa Finansów celem zasygnalizowania odmiennej linii interpretacyjnej przyjętej przez sądy administracyjne. Mając na uwadze wytyczne wynikające z ww.*

¹² Dalej WSA.

zarządzenia Dyrektor wystąpił do Ministerstwa celem zasygnalizowania odmiennej linii interpretacyjnej(...).

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. Dyrektor KIS zidentyfikował rozbieżności i wątpliwości interpretacyjne dotyczące wydanych interpretacji indywidualnych, które dotyczyły 73 zagadnień i skierował 216 pism do Ministerstwa celem dokonania weryfikacji i ewentualnej zmiany interpretacji indywidualnej. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2019 r. zidentyfikował 192 ryzyka/zagadnienia, które wprowadził do Centralnego Rejestru Ryzyk.

Przykładowo, pisma Dyrektora do Ministerstwa dotyczyły następujących tematów i spraw:

- podatek dochodowy od osób prawnych:

- ustalenie kosztów w związku ze zbyciem udziałów/akcji w celu umorzenia (pismo z dnia 18.02.2019 r. sygn. 0110-KNC.4320.5.2019.1.AZ);
- możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów świadczeń pieniężnych (odszkodowań, kar umownych, rekompensat, itp.) płaconych w związku z rozwiązaniem umowy (najmu, leasingu, itp.) przed terminem z powodów ekonomicznych (pismo z 7.05.2019 r. sygn. 0110-KNC.4320.10.2019.2.AGK);
- możliwość zastosowania wyłączenia z przychodów, o którym mowa w art. 12 ust. 4d ustawy o CIT – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. – w przypadku gdy uzyskanie bezwzględnej większości praw głosu w spółce, której udziały są nabywane następuje w wyniku dokonania więcej niż jednej transakcji z kilkoma współnikami, którzy łącznie będą posiadać udziały dające większość praw głosu w spółce (uwzględniając 6-miesięczny okres na przeprowadzanie poszczególnych transakcji), jednak pojedynczy współnik tego warunku nie spełni (pismo z 2.10.2019 r. sygn. 0110-KNC.4320.42.2019.1.GB),

- podatek dochodowy od osób fizycznych:

- wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych, określona w art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³, (pismo z dnia 27.11.2018 r. sygn. 0110-KNF.4301.147.2018.4.MK);
- możliwość wyłączenia z przychodów, o którym mowa w art. 24 ust. 8a ustawy o PIT – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. (pismo z dnia 6.11.2019 r. sygn. 0110-KNF.4301.210.2019.3.IB);
- kwalifikacja przychodów z tytułu udzielanych korepetycji do źródła przychodów – czy działalność wykonywana osobiście (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o PIT), czy pozarolnicza działalność gospodarcza (art. 10 ust. 1 pkt 3) (pismo z dnia 19.09.2017 r. sygn. 0110-KNF.4301.47.2017.1.KK)¹⁴,

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm, dalej ustawa o PIT.

¹⁴ oraz w sprawach określonych w pismach z dnia 19.09.2017 r. sygn. 0110-KNF.4301.47.2017.1.KK, z dnia 31.10.2017 r. sygn. 0110-KNF.5001.268.2017.1.JS, pismo z dnia 31.05.2017 r. sygn. 0110-KNF.5001.118.2017.1.JS, z dnia 18.05.2017 r. sygn. 0110-KNF.5001.101.2017.1.EL po uchwale NSA II FPS 2/17, z dnia 07.11.2017 r. sygn. 0110-KNF.5001.262.2017.1.EL, z dnia 28.08.2017 r. sygn. 0110-KNF.4321.25.2017.IB, z dnia 23.04.2018 r. sygn. 0110-KNF.4321.74.2017.3. IB.

Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm, dalej ustawa o PIT.

- podatek od towarów i usług:

- uznanie dostaw towarów za mające charakter ciągły (pismo z dnia 11.12.2018 r. sygn. 0110-KNP.4302.220.2018.2.PZ);
- zastosowanie zwolnienia od podatku dla usług ściśle związanych ze sportem świadczonych nie tylko przez kluby sportowe, związki sportowe i podmioty ściśle wymienione w ustawie o VAT (pismo z 26.03.2019 r. sygn. 0110-KNP.4322.66.2018.3.GM);
- uznanie jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do wykonywanych czynności jako podatnika VAT lub organ władzy (pismo z 7.03.2019 r. sygn. 0110-KNP.5002.27.2019.3.GMAW oraz z dnia 27.09.2019 r. sygn. 0110-KNP.5002.113.2019.1.AW).

(akta kontroli str. 45-49, 545-619)

Liczba rozstrzygnięć WSA dotyczących odwołań od odmowy wydania interpretacji w okresie od stycznia do końca września 2019 r. wyniosła 180, a więc mniej niż w tym samym okresie roku poprzedniego, kiedy takich rozstrzygnięć było 345. W 2018 r. liczba ta wyniosła 452 i była niższa niż w 2017 r., kiedy wyniosła 811, a w porównaniu do 2015 r. i 2016 r. była wyższa, bowiem w tych latach takich rozstrzygnięć było 179 i 226.

Wskaźnik uwzględnionych skarg przez WSA dotyczących ww. odwołań w okresie od stycznia do końca września 2019 r. wyniósł 47,2% i był wyższy w porównaniu do takiego samego okresu w 2018 r., kiedy wyniósł 44,9%. W 2018 wskaźnik ten wyniósł 47,3% i był wyższy w porównaniu do 2015 r., 2016 r. i 2017 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł odpowiednio: 37,4%, 32,3% i 13,9%.

Odnośnie pogorszenia się wskaźnika uwzględnionych skarg w 2018 r. i 2019 r. w stosunku do okresów poprzednich, Dyrektor KIS wyjaśnił, że „W 2018 r. WSA uchylił serię (104) postanowień, tzw. „klauzulowych” ze względów proceduralnych kierując się wyrokiem NSA z dnia 21 marca 2018 r. sygn. akt II FSK 3819/17. W ww. orzeczeniu sąd wskazał, że w sentencji postanowienia Organ powinien „odmawiać wydawania interpretacji”, a nie „odmówić wszczęcia postępowania”. Natomiast w 2019 r. znaczną część uchylonych postanowień stanowiły postanowienia pozostawiające wniosek bez rozpatrzenia (30 uchylonych postanowień) oraz odmowy wszczęcia postępowania (40 uchylonych postanowień). Podobnie jak w przypadku interpretacji od większości uchylonych postanowień wniesiono kasację do NSA. (...).

(akta kontroli str. 45-49, 550)

Wsparcie informatyczne pracowników KIS, zwłaszcza przygotowujących projekty indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz udzielających informacji podatkowych, stanowiły narzędzia informatyczne wprowadzone przez KIS¹⁵ bądź Ministerstwo, m.in.:

- System kancelaryjny InterDok¹⁶;
- System Informacji Podatkowej (SIP)¹⁷;
- Monitoring SIP¹⁸;
- Poradnik Pytań i Odpowiedzi (PPiO)¹⁹;

¹⁵ Lub wcześniej przez Biura Krajowej Informacji Podatkowej – poprzednika KIS.

¹⁶ System był wdrażany stopniowo począwszy od stycznia 2016 r. i od 1 marca 2017 r., stał się podstawowym systemem obiegu dokumentacji w KIS. Wprowadzony w uzgodnieniu z Ministerstwem.

¹⁷ Wprowadzony przez Ministerstwo w 2003 r.

¹⁸ Wprowadzony od 2013 r. przez KIP, poprzednika KIS.

- Intranet KIS²⁰;
- Elektroniczny System Uzgadniania Stanowisk (SUS)²¹;
- Książka zeznań²²;
- Ewidencja zaskarżonych interpretacji (EZI)²³.

(akta kontroli str. 167-171)

System kancelaryjny InterDok służył do rejestrowania i obiegu dokumentów. Umożliwiał filtrowanie informacji według dat wpływu, nazwisk podatników, nazw podatników, numerów NIP i Pesel. Po rozpatrzeniu wniosku o indywidualną interpretację, pracownik KIS odnotowywał w ewidencji z jakich źródeł korzystał, tj. SIP, PPIO, wyjaśnień Ministerstwa, wyroków sądów. System umożliwiał sporządzanie raportów, służących m.in. do bieżącego monitorowania wpływu wniosków, badania obciążenia pracą, kontrolowania terminów załatwienia spraw na poszczególnych jej etapach. Służył również do publikacji interpretacji w BIP oraz do prowadzenia ewidencji opłat za wydanie interpretacji. Jednym z modułów systemu "Opinie Ministerstwa" zawierał wszystkie wystąpienia do Szefa KAS oraz jego opinie.

SIP służył do publikowania zanonimizowanych interpretacji indywidualnych oraz interpretacji ogólnych. Umożliwiał również znakowanie interpretacji specjalnymi komentarzami i zawierał wyszukiwarkę, przy pomocy której pracownicy mogli dotrzeć do wydanej wcześniej interpretacji ustawiając odpowiednie kryteria wyszukiwania, np. słowo kluczowe, typ dokumentu, autor, komentarz, data wydania, fraza itp.

Monitoring SIP służył do monitorowania interpretacji indywidualnych wprowadzonych do SIP pod kątem zachowania jednolitości udzielanych informacji i wydawanych interpretacji oraz przydatności do wykorzystania podczas udzielania informacji na infolinii KIS.

PPIO służył do gromadzenia i udostępniania innych niż interpretacje podatkowe informacji, które mogą być przydatne przy rozpatrywaniu wniosków o te interpretacje lub przy udzielaniu informacji podatkowych. Aplikacja ta zawierała opracowaną bazę pytań i odpowiedzi udzielanych podatnikom. W aplikacji tej umieszczane były m.in.: wystąpienia do Ministerstwa z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zagadnień budzących wątpliwości, odpowiedzi Ministerstwa oraz inne pisma kierowane do KIS przez Ministerstwo (dotyczące zagadnień podatkowych), wybrane odpowiedzi na interpretacje poselskie, wyniki uzgodnień dokonywanych wewnątrz KIS, wybrane wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa (np. ostrzeżenia, komunikaty, objaśnienia podatkowe).

W Intranecie KIS podawano m.in.: informacje o opublikowaniu aktów prawnych, informacje o istotnych komunikatach/artykułach udostępnionych na stronach internetowych Ministerstwa (np. ostrzeżenia, komunikaty, broszury, objaśnienia podatkowe) przegląd prasy opracowywany na zlecenie Ministerstwa.

SUS to system informatyczny, który usprawniał wewnątrz organizacji realizację procedury związanej z uzgadnianiem stanowisk co do sposobu rozumienia przepisów prawa podatkowego i celnego oraz eliminowaniem wykrytych rozbieżności w udzielanych odpowiedziach i wydawanych interpretacjach

¹⁹ Wprowadzony od 2006 r. przez poprzednika KIS, tj. Biuro Krajowej Informacji Podatkowej.

²⁰ Wprowadzony przez Ministerstwo od początku powstania KIS.

²¹ Wprowadzony od 1 listopada 2018 r. przez KIS.

²² Wprowadzony od stycznia 2014 r. przez poprzednika KIS.

²³ Wprowadzony od 2010 r. przez Ministerstwo dla poprzednika KIS.

indywidualnych. Celem systemu było usprawnienie wszystkich działań związanych z wypracowaniem jednolitych stanowisk w KIS, a także konsolidowaniem wszelkich procesów towarzyszących tym działaniom.

Książka zeznań, to system informatyczny, który wspomagał konsultantów w zakresie tematyki zeznań podatkowych. Zawierał w sobie m.in opis ulg możliwych do odliczenia w ramach zeznań rocznych.

EZI służyła rejestrowaniu wszystkich skarg, które wpływały do KIS, na wydane interpretacje oraz postanowienia. Oprócz informacji o skargach, w ewidencji tej ujmowano zapadłe orzeczenia WSA oraz NSA oraz wniesione skargi kasacyjne.

(akta kontroli str. 167-171, 306)

Odnośnie rozwiązań informatycznych i organizacyjnych, które przyczyniają się do ułatwienia podatnikom prawidłowego i pewnego wykonywania przez nich obowiązków podatkowych oraz wdrożenia kluczowych rozwiązań/narzędzi, Dyrektor KIS wyjaśnił, że w jego ocenie *na podkreślenie zasługuje organizacja i wdrażanie we współpracy z Ministerstwem obsługi zapytań związanych z obowiązkiem składania Jednolitych Plików Kontrolnych JPK_VAT oraz uruchomieniem usługi Twój e-PIT. Oba ww. zadania miały charakter strategiczny i systemowy, dotyczyły bowiem istotnej zmiany w sferze rozliczeń podatkowych. Bieżące wsparcie podatników i pomoc w rozwiązywaniu wątpliwości zarówno podatkowych jak i technicznych przełożyły się wprost na liczbę wykonanych obowiązków raportowania jak też skorzystania z rozliczeń w nowej formie.*

(akta kontroli str. 4-42, 157-168)

W celu wzmocnienia jednolitości wydawanych interpretacji indywidualnych oraz udzielanych informacji w okresie objętym kontrolą kontynuowano wdrażanie specjalizacji rzeczowej w ramach KIS²⁴. Przykładowo:

- od 1 stycznia 2018 r. ograniczono liczbę Delegatur rozpatrujących wnioski z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych z czterech do dwóch;
- od 1 stycznia 2018 r. umiejscowiono tzw. niszowe podatki (podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od spadków i darowizn) w jednej lokalizacji;
- od 1 listopada 2019 r. ograniczono liczbę Delegatur rozpatrujących wnioski z zakresu podatku od towarów i usług z pięciu do czterech.

(akta kontroli str. 548-561)

W okresie składania przez podatników rocznych rozliczeń podatkowych, tj. od stycznia do kwietnia w 2018 r. i 2019 r., Dyrektor KIS zwiększył obsadę komórki organizacyjnej zajmującej się udzielaniem informacji podatkowych poprzez oddelegowanie do niej pracowników innych komórek organizacyjnych KIS. W 2018 r. liczba delegowanych pracowników wahała się od 35 do 44, zaś w 2019 r. - od 42 do 43. Dyrektor wyjaśnił, że obecnie trwają prace dotyczące utworzenia w KIS komórek wielozadaniowych, co usprawni pracę KIS, zwłaszcza w okresie większego zapotrzebowania na informację podatkową.

(akta kontroli str. 157-168)

Od lipca 2018 r. usprawniono sposób dekretowania wniosków o wydanie interpretacji polegający na dodaniu w systemie InterDok funkcji umożliwiającej automatyczne dekretowanie wniosków ORD-IN (wniosek o wydanie indywidualnej

²⁴ Koncepcja specjalizacji rzeczowej biur Krajowej Informacji Podatkowej (poprzednik KIS) została wypracowana w 2014 r.

interpretacji) i ORD-WS (wniosek wspólny o wydanie indywidualnej interpretacji) na podstawie obciążenia pracowników poszczególnych delegatur w podatkach PIT, CIT i VAT, dzięki czemu przydział wniosków na poszczególne delegatury był porównywalny.

(akta kontroli str. 167-171, 306)

W celu usprawnienia obsługi kluczowych podmiotów, w KIS od 22 lipca 2019 r. w ramach Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów²⁵ uruchomiono transfer połączeń pomiędzy COKP a infolinią KIS. Do obsługi tych połączeń włączonych było 25 pracowników infolinii KIS. Ponadto dwóch pracowników Wieloosobowego Stanowiska Centralnego Zarządzania Interpretacjami Indywidualnymi udzielało informacji w zakresie złożonych przez kluczowe podmioty wniosków o wydanie interpretacji. Określono także zasady współpracy z opiekunami kluczowych klientów powołanych w urzędach skarbowych. Zapytania odnośnie udzielenia informacji o stanie procedowanych wniosków o wydanie interpretacji złożonych przez te podmioty było traktowane jako działanie priorytetowe. Od lipca 2019 r. utworzono dedykowaną kolejkę COKP w zakresie PIT/CIT, VAT, CŁO/AKCYZA w ramach współpracy KIS i Departamentu Kluczowych Podmiotów w Ministerstwie, której inicjatorem było Ministerstwo. Pracownicy infolinii COKP mieli możliwość przełączenia klienta bezpośrednio na infolinię KIS. Udogodnienie polegało na tym, że kluczowy podmiot nie wybierał numeru telefonu infolinii KIS, nie czekał na połączenie z konsultantem, tylko był obsługiwany priorytetowo po przełączeniu przez opiekuna na infolinię KIS.

(akta kontroli str. 4-42, 157-168, 548-561)

Dyrektor KIS wyjaśnił, że do 30 września 2021 r. przewiduje się wprowadzenie/uruchomienie w KIS Systemu Informacji Celno-Skarbowej EUREKA. System ten ma docelowo służyć gromadzeniu i udostępnianiu kompleksowej bazy materiałów informacyjnych, zawierających aktualne stanowisko resortu finansów dotyczące interpretacji i stosowania przepisów prawa podatkowego i celnego, wykorzystywanych przez pracowników oraz zarządzaniu tymi materiałami.

(akta kontroli str. 167-171, 548-561)

W Zarządzeniu nr 72 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2018 r., Dyrektorowi KIS wyznaczono dwa mierniki, oba w ramach kierunku „Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych” oraz celu „Zapewnienie jednolitej, zgodnej z prawem i powszechnie dostępnej informacji podatkowej i celnej”. Mierniki stopnia realizacji celu dotyczyły:

- czasu realizacji wniosku o wydanie interpretacji mierzonego jako średni upływ czasu od wpływu wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego do dnia wydania interpretacji (w dniach), a planowana wartość miernika wynosić miała mniej niż 70 dni²⁶;
- jakości informacji telefonicznych, mierzonej jako relacja liczby rozmów telefonicznych ocenionych jako prawidłowe do liczby wszystkich ocenianych rozmów telefonicznych przeprowadzonych przez konsultantów KIS (w %), a planowana wartość miernika wynosić miała więcej niż 82%²⁷.

W przypadku obu ww. mierników w KIS osiągnięto planowane wartości. Średni czas od wpływu wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego do dnia

²⁵ Dalej: COKP.

²⁶ Termin pomiaru miernika na koniec każdego kwartału.

²⁷ Termin pomiaru miernika na koniec półrocza i roku.

wydania interpretacji w drugim półroczu 2018 r. nie był dłuższy niż 51,3 dni i miernik ten uległ poprawie w stosunku do średniego czasu uzyskanego w II połowie 2017 r., który na 31 grudnia 2017 r. wyniósł 54 dni²⁸. Relacja liczby rozmów telefonicznych ocenionych jako prawidłowe do liczby wszystkich ocenianych rozmów telefonicznych przeprowadzonych przez konsultantów KIS w 2018 r. nie była niższa niż 94,7% i była podobna do relacji osiągniętej w II połowie 2017 r.

(akta kontroli str. 56-66, 116-129, 544-545)

W Zarządzeniu nr 40 Szefa KAS z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2019 r. Dyrektorowi KIS wyznaczono cztery mierniki, wszystkie w ramach wyznaczonego kierunku „Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych”, po dwa mierniki dotyczące określonych celów. Mierniki stopnia realizacji celu „Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej” dotyczyły:

- czasu realizacji wniosku o wydanie interpretacji, liczonego jako średni upływ czasu od wpływu wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego do dnia wydania interpretacji (w dniach), a planowana wartość miernika wynosić miała mniej niż 65 dni²⁹;
- jakości informacji telefonicznych, mierzonej jako relacja liczby rozmów telefonicznych ocenionych jako prawidłowe do liczby wszystkich ocenianych rozmów telefonicznych przeprowadzonych przez konsultantów KIS (w %) a planowana wartość wynosić miała więcej niż 83%³⁰.

Z kolei mierniki stopnia realizacji celu „Zapewnienie jednolitej, zgodnej z prawem i powszechnie dostępnej informacji podatkowej i celnej” dotyczyły:

- jednolitości informacji podatkowej i celnej mierzonej jako stosunek liczby zidentyfikowanych rozbieżnych interpretacji wydanych przez Dyrektora KIS do liczby wszystkich wydanych interpretacji (w %), a planowana wartość miernika wynosić miała mniej niż 2%³¹;
- dostępności informacji podatkowej i celnej mierzonej jako stosunek liczby rozmów telefonicznych odebranych w czasie krótszym niż 15 sekund od momentu rozpoczęcia sygnału telefonicznego do momentu podniesienia słuchawki przez konsultanta do liczby wszystkich odebranych rozmów telefonicznych (w %), a planowana wartość miernika wynosić miała więcej niż 93%³².

W przypadku wszystkich czterech ww. mierników w KIS osiągnięto planowane wartości w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. Czas realizacji wniosku o wydanie interpretacji wyniósł 51,5 dni i osiągnął podobny poziom jak w roku poprzednim. Wartość miernika jakości informacji telefonicznych wyniosła 92,5%. Poziom miernika jednolitości informacji podatkowej i celnej wyniósł 0,89%. Poziom miernika dostępności informacji podatkowej i celnej wyniósł 95,13%. Dyrektor KIS wyjaśnił, że trudno obecnie ocenić w jakim stopniu zostaną wykonane mierniki na koniec 2019 r., mimo stałego monitorowania stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 67-108, 130-155, 526-541, 544-545)

W okresie objętym kontrolą w KIS, w ramach systemu kontroli zarządczej, oprócz ww. mierników określonych w zarządzeniach Szefa KAS, ustalono następujące

²⁸ Czas ten był mierzony w roku poprzednim za II półrocze.

²⁹ Termin pomiaru miernika na koniec każdego kwartału.

³⁰ Termin pomiaru miernika na koniec każdego kwartału.

³¹ Termin pomiaru miernika na koniec każdego kwartału.

³² Termin pomiaru miernika na koniec każdego kwartału.

mierniki, przy pomocy których na bieżąco monitorowano realizację zadań w poszczególnych obszarach:

- liczba sprostowań dotyczących informacji mailowych w stosunku do ogólnej liczby wysłanych maili (%);
- liczba rozmów odebranych przez konsultantów do ogólnej liczby rozmów (%);
- liczba zaskarżonych interpretacji indywidualnych wydanych przez KIS do liczby wszystkich wydanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego (%).

Wszystkie ww. trzy mierniki zostały w KIS osiągnięte na koniec 2018 r. Za trzy kwartały 2019 r.³³ osiągnięto jeden miernik odnoszący się do liczby sprostowań dotyczących informacji mailowych w stosunku do ogólnej liczby maili wysłanych, a dwa pozostałe nieznacznie odbiegały od wyznaczonego poziomu. Dyrektor KIS wyjaśnił, że trudno obecnie ocenić w jakim stopniu zostaną wykonane mierniki na koniec 2019 r., mimo stałego monitorowania stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 486-541, 546-547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Katowice, dnia 6 grudnia 2019 r.

Kontroler nadzorujący

Gabriela Tutak

Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

³³ Na koniec września br.