

KBF-4101-06-01/2011  
P/11/023

Warszawa, dnia        lutego 2012 r.

**Pan  
Jan Vincent-Rostowski  
Minister Finansów**

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadziła w Ministerstwie Finansów kontrolę opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie zadań przez Ministra Finansów w zakresie opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w 2010 r. i I półroczu 2011 r., mimo stwierzonego uchybienia.**

Stwierzone uchybienie dotyczyło niskiej skuteczności podległych organów w odzyskiwaniu wymierzanego, w wyniku kontroli skarbowej, podatku akcyzowego.

Minister Finansów, w okresie objętym kontrolą NIK, prawidłowo zorganizował pracę Służby Celnej oraz konsekwentnie egzekwował od podległych organów wykonywanie kontroli prawidłowości naliczania i pobierania należnego podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych przez legalnie działające podmioty gospodarcze.

Na rynku obrotu alkoholem etylowym występowały jednak nieprawidłowości polegające na niewywiązywaniu się podatników z obowiązków podatkowych oraz nielegalnym odkażaniu i wprowadzaniu alkoholu etylowego na rynek bez zapłaty należnego podatku akcyzowego. Zaległości netto w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych na 30 czerwca 2011 r. wynosiły 1.233,5 mln zł, a w okresie objętym kontrolą, w trybie egzekucji izby celne wyegzekwowały 10,2 mln zł. Znaczna część tych zaległości powstała przed 2010 r. i wraz z upływem czasu maleje prawdopodobieństwo ich odzyskania.

Rozmiary ujawnianych przez Służbę Celną nieprawidłowości w obszarze alkoholu etylowego skażonego i wyrobów na bazie tego alkoholu wykazały tendencję malejącą. Zdaniem NIK konieczne jest jednak dalsze kontrolowanie przez służby państwowe, w tym przez Służbę Celną, tego obszaru.

Podjęte przez Ministra Finansów decyzje oraz polecenia zaktywizowały podległe organy w zakresie kontroli obrotu wyrobami alkoholowymi oraz wymierzania należnych podatków. Przeprowadzono dużo kontroli, stwierdzono wiele nieprawidłowości, wydano decyzje wymiarowe.

Porównanie wielkości dochodów uzyskanych w następstwie decyzji pokontrolnych wydanych przez naczelników urzędów celnych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej (UKS) wskazuje na niewielkie wpływy z decyzji

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Dyrektorzy UKS wymierzili w decyzjach pokontrolnych w 2010 r. i I półroczu 2011 r. podatek akcyzowy od wyrobów alkoholowych w kwocie 14,3 mln zł, a do budżetu państwa wpłynęło w badanym okresie 20 tys. zł. Skuteczność w odzyskiwaniu akcyzy z decyzji pokontrolnych naczelników urzędów celnych była znacznie wyższa. Naczelnicy urzędów celnych, w decyzjach pokontrolnych, wymierzili podatek akcyzowy od wyrobów alkoholowych w wysokości 338,1 mln zł, z czego w 2010 r. i I półroczu 2011 r. wpłynęło do budżetu 183,9 mln zł (54,4%). Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Celnej wyjaśniła, że głównymi przyczynami niskiego wskaźnika efektywności egzekucji był brak majątku zobowiązanego oraz zabezpieczeń przyszłych zobowiązań w toku kontroli prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej. NIK wskazuje na możliwość poprawy skuteczności egzekucji poprzez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań podatkowych w odpowiednim momencie.

Zdaniem NIK poprawy wymaga skuteczność w odzyskiwaniu należnych podatków ustalanych w decyzjach wymiarowych wydawanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Znaczny upływ czasu od powstania obowiązku podatkowego do ustaleń kontroli skarbowej powoduje, że nawet w przypadku wydania decyzji wymiarowej jest ona trudna do wyegzekwowania. Podjęcie kontroli przez UKS po kilku czy kilkunastu miesiącach od przeprowadzenia transakcji na rynku obrotu alkoholem, bez zapłaty akcyzy, jest wystarczający, by ukryć dochody z tego obrotu, pozbyć się majątku, podstawić fikcyjne osoby lub firmy jako odpowiedzialne.

1. Stawki podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe, w okresie objętym kontrolą, nie uległy zmianie i były wyższe od minimalnych wynikających z prawa wspólnotowego. Ministerstwo Finansów monitorowało na bieżąco realizację dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Dochody w 2010 roku wyniosły 10.243,3 mln zł i były wyższe niż w 2009 roku o 2,1%. W I półroczu 2011 r. dochody wyniosły 4.805,2 mln zł i były o 0,4% niższe od osiągniętych w I półroczu 2010 r. Największy udział w dochodach miały wpływy z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego (63,5% w 2010 r. i 62,8% w I półroczu 2011 r.) oraz z podatku akcyzowego od piwa (32,2% i 33,0%).

Niewielka była skala ulg udzielonych w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych. Organy podatkowe w badanym okresie umorzyły z urzędu, na podstawie art. 67d §1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>2</sup>, kwotę 5.816 tys. zł zaległości trzech podmiotów w związku z wydanymi przez Sąd Rejonowe postanowieniami o zakończeniu postępowania upadłościowego. Na wniosek podatnika umorzono 7 tys. zł.

2. Pomimo podejmowanych przez Ministra Finansów przedsięwzięć nie osiągnięto znaczącej poprawy efektywności egzekucji prowadzonej przez izby celne. W trybie postępowania egzekucyjnego izby celne odzyskały w 2010 r. 4,1 mln zł zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych, tj. o 2,4 mln zł mniej niż w 2009 r. a w I półroczu 2011 r. 6,1 mln zł, tj. o 4,2 mln zł więcej niż w I półroczu 2010 r. Wskaźnik<sup>3</sup> efektywności egzekucji zaległości w podatku akcyzowym ogółem<sup>4</sup> był o 0,3 punktu procentowego wyższy w roku 2010 niż w 2009 r. i wyniósł 1,5%. Wskaźnik ten w I półroczu 2011 r. w porównaniu do osiągniętego w I półroczu 2010 r. także był wyższy o 0,3 punktu procentowego i wyniósł 0,8%. Wyniki kontroli wykazały, że znaczna część zaległości powstała przed 2010 r. Podejmowano niezbędne działania, jednak brak ujawnienia majątku, brak źródeł dochodu zobowiązanych, a także brak zabezpieczenia przyszłych zobowiązań podatkowych w toku prowadzonych kontroli przez urzędy kontroli skarbowej powodował bezskuteczność egzekucji. Ze względu na przedawnienie w 2010 r. odpisano 38,0 mln zł zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych, tj. o 20,8 mln zł więcej niż w 2009 r. oraz 11,2 mln zł w I półroczu 2011 r. (w I półroczu 2010 r. – 12,9 mln zł). Ministerstwo Finansów na bieżąco monitorowało przyczyny powstania zaległości w podatku akcyzowym, nieobjęcia zaległości postępowaniem egzekucyjnym oraz kształtowanie się wskaźników efektywności egzekucji w poszczególnych izbach celnych. NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą, kwota podatku akcyzowego odpisanego z ewidencji z uwagi na przedawnienie (49,2 mln zł) była prawie pięć razy wyższa od kwoty odzyskanej przez organy Służby Celnej w wyniku prowadzonej egzekucji (10,2 mln zł).

Minister Finansów sprawował nadzór i kontrolę nad działalnością egzekucyjną poprzez przeprowadzanie kontroli tej działalności, monitorowanie zaległości, analizowanie efektywności egzekucji w poszczególnych izbach celnych, omawianie wyników oraz wydawanie zaleceń. Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier w latach 2008-2010 zrealizował pięć kontroli obejmujących swoim zakresem m.in.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>3</sup> Wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych w okresie sprawozdawczym zaległości do zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>4</sup> Ministerstwo Finansów gromadziło dane o skuteczności pracy działów egzekucyjnych izb celnych dla podatku akcyzowego ogółem, nie gromadziło danych odrębnie dla podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

prorowadzenie postępowań egzekucyjnych oraz przedawnianie się zobowiązań podatkowych. Służby kontroli podległe dyrektorom izb celnych w latach 2007-2010 przeprowadziły w obszarze egzekucji administracyjnej 27 kontroli. Ich wyniki były analizowane i omawiane na naradach kadry kierowniczej Służby Celnej. Minister Finansów w piśmie z 5 kwietnia 2007 r., w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że w celu wykonania wniosków pokontrolnych zaplanowano przeprowadzenie w 2007 r. kontroli resortowej w jednostkach podległych w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych oraz przedawniania się zobowiązań podatkowych. Planowana na rok 2007 kontrola koordynowana nie została przeprowadzona. W wyniku reorganizacji zlikwidowano Departament Kontroli Resortowej odpowiedzialny za to zadanie. Żadnej z jednostek organizacyjnych nie przekazano do realizacji zadania w postaci przeprowadzenia kontroli koordynowanej.

3. Ministerstwo Finansów rzetelnie monitorowało zgodność krajowego porządku prawnego z przepisami unijnymi poprzez analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz obowiązujących przepisów podatkowych w świetle orzeczeń sądów administracyjnych. Analizy orzecznictwa prezentowano i omawiano na naradach kadry kierowniczej Służby Celnej. Komisja Europejska nie prowadziła postępowań wobec Polski z tytułu niezgodności z ustawodawstwem unijnym polskich przepisów o akcyzie od wyrobów alkoholowych.

Ministerstwo Finansów rzetelnie sprawowało nadzór nad jednolitością interpretacji przepisów podatkowych dotyczących opodatkowania podatkiem akcyzowym wyrobów alkoholowych. W 2010 r. i I półroczu 2011 r. upoważnione organy podatkowe wydały 35 interpretacji indywidualnych w sprawach opodatkowania podatkiem akcyzowym wyrobów alkoholowych. Ministerstwo Finansów przekazywało stanowisko w sprawach tego wymagających oraz analizowało prawidłowość interpretacji wydanych przez upoważnionych dyrektorów izb skarbowych. Długotrwałość uzgodnień z Komisją Europejską spowodowała, że Ministerstwo Finansów od września 2009 r. nie zajęło stanowiska w sprawie wiśni w zalewie alkoholowej.

4. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Szef Służby Celnej prawidłowo ustalał zadania kontrolne Służby Celnej mające ograniczyć nieprawidłowości w obrocie wyrobami alkoholowymi. W Strategicznych Planach Kontroli<sup>5</sup> dla Służby Celnej, jako priorytetowe kierunki kontroli wskazano „wyroby alkoholowe” oraz „alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu”. Poleceniem z dnia 24 czerwca 2010 r. izby i urzędy celne zobowiązane zostały do przekazywania informacji o przypadkach całkowitego skażenia alkoholu etylowego oraz o wysyłce, nabyciu i imporcie alkoholu etylowego całkowicie skażonego i wyrobów wyprodukowanych na jego bazie w celu zwiększenia efektywności prowadzonych analiz występowania nieprawidłowości w obrocie alkoholem etylowym skażonym. Mimo że efektywność kontroli prowadzonych przez Służbę Celną w latach 2009-2010 oraz w I półroczu 2011 r. nie przekraczała 11,4%, wymienione działania przyczyniły się do wykrywania nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego, w tym ujawnienia nielegalnych rozlewni odkażonego alkoholu. W 2010 r. w porównaniu do 2009 r. odnotowano podobną skuteczność komórek kontrolnych w obszarze „wyroby alkoholowe”, w 2010 r. – 11,4%, a w 2009 r. – 11,3%, przy jednoczesnym spadku efektów finansowych w stosunku do osiągniętych w 2009 r. z 345,2 mln zł<sup>6</sup> do 38,7 mln zł. W I półroczu 2011 r. średnia skuteczność kontroli w obszarze „alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu” wyniosła 10,7%, a efekty finansowe oszacowano na 6,6 mln zł. Służba Celna w latach 2008-2010 ujawniła 84 nielegalne oczyszczalnie i rozlewnie alkoholu etylowego, w tym w 2008 r. – 22, w 2009 r. – 32 oraz w 2010 r. – 30.

Służba Celna wykonywała systematyczne kontrole prawidłowości oznaczania wyrobów alkoholowych znakami akcyzy w hurtowniach, sklepach, punktach gastronomicznych oraz na bazarach i targowiskach. W dniu 13 kwietnia 2011 r. razem z Inspekcją Handlową przeprowadzono zintensyfikowane działania kontrolne w celu zbadania legalności i rzetelności działania przedsiębiorców oraz jakości produktów wprowadzanych przez nich do obrotu. Na polecenie Szefa Służby Celnej przeprowadzono kontrole w celu sprawdzenia prawidłowości ostatecznego przeznaczenia importowanych płynów do spryskiwaczy szyb samochodowych i płynów przeciwoblodzeniowych.

5. W latach 2009-2010 oraz w I półroczu 2011 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 61 postępowań kontrolnych<sup>7</sup> dotyczących podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Wszczęto 48 postępowań

<sup>5</sup> W planie na rok 2010 jako priorytetowy obszar kontroli, ze względu na zidentyfikowane główne zagrożenia i wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, wskazane zostały „wyroby alkoholowe”, a po jego korekcie w maju 2010 r. oraz w planie na 2011 r. „alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu”.

<sup>6</sup> Na wysoki poziom efektów finansowych osiągniętych w 2009 r. miały wpływ wyniki kontroli uzyskane przez Izbę Celną w Poznaniu – 289,5 mln zł.

<sup>7</sup> Wszczętych w tym okresie.

w ramach kontroli koordynowanej „Rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w zakresie obrotu środkami zapobiegającymi zamrażaniu i płynami przeciwoblodzeniowymi oraz alkoholem etylowym (w tym alkoholem skażonym)” oraz 13 na podstawie wniosków wywiadu skarbowego, prokuratury, inspektorów kontroli skarbowej prowadzących inne postępowania kontrolne oraz w wyniku wspólnej akcji urzędu kontroli skarbowej i Policji. Spośród 48 postępowań wszczętych w ramach kontroli koordynowanej, do końca września 2011 r. zakończono 45, z czego w 36 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W sześciu postępowaniach podatnicy złożyli korekty deklaracji, a w trzech zostały wystawione wyniki kontroli, które przekazano właściwym izmom celnym. Wyniki zawierały informacje o nieprawidłowościach w podatku akcyzowym i VAT na kwotę 47.502,7 tys. zł oraz z tytułu cła – 334,9 tys. zł. W wyniku korekt czterech deklaracji wystąpiły dodatkowe zobowiązania z tytułu VAT na kwotę 140,6 tys. zł oraz z tytułu odsetek 43,3 tys. zł, a w dwóch przypadkach wystąpiły kwoty VAT do zwrotu – 33,6 tys. zł oraz 30,0 tys. zł z tytułu odsetek. Spośród pozostałych 13 wszczętych kontroli, do końca września 2011 r. zakończono siedem, z czego w dwóch przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. W pięciu przypadkach zostały wystawione decyzje określające zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym i VAT, z tego należności w podatku akcyzowym 11.020,4 tys. zł i odsetki 1.801,3 tys. zł, należności w VAT kwotę 115,6 tys. zł i odsetki 18,6 tys. zł.

W toku prowadzonych postępowań ujawniono m.in. przypadki odkażania skażonego alkoholu etylowego i jego wykorzystywania do nielegalnej produkcji napojów alkoholowych. W ujawnianiu tego procederu istotną rolę odgrywały działania operacyjne wywiadu skarbowego prowadzone na etapie rozpoznania podmiotów do kontroli, jak i prowadzenia kontroli. W 2010 r. w ramach działań wywiadu skarbowego zabezpieczono alkohol o wartości 3,1 mln zł, a w I półroczu 2011 r. – 0,1 mln zł.

Z przypisanych w 2010 r. i I półroczu 2011 r. na podstawie decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej należności w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych, na kwotę 14,3 mln zł, wyegzekwowano zaledwie 20 tys. zł.

6. Minister Finansów na bieżąco analizował informacje o nieprawidłowościach w obrocie alkoholem skażonym, w tym o nielegalnych praktykach polegających na odkażaniu alkoholu oraz wytwarzaniu z tak otrzymanego produktu napojów alkoholowych. Poza ukierunkowaniem działań kontrolnych Służby Celnej na badanie jakości i pochodzenia wyrobów alkoholowych wprowadzonych do obrotu w jednostkach handlu detalicznego i gastronomii podjęto działania mające na celu wyeliminowanie niektórych spośród dopuszczonych środków skażających.
7. Wyniki kontroli prowadzonych przez podległe Ministrowi Finansów jednostki wskazywały na niewielkie zagrożenia oszustwami w poborze podatku akcyzowego od legalnie działających podmiotów. Równocześnie wysokie ryzyko dotyczyło odkażania alkoholu etylowego skażonego i wyrobów na bazie tego alkoholu. Potwierdza to raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r., w którym stwierdzono, że wśród zjawisk i przestępstw podatkowych związanych z nielegalnym alkoholem dochodzi do czynów polegających na odkażaniu, konfekcjonowaniu i dystrybuowaniu alkoholu etylowego skażonego, zwolnionego od podatku akcyzowego, który jest dystrybuowany w opakowaniach jednostkowych do celów spożywczych. W raporcie wskazano, że na rozmiar zjawiska odkażania skażonego alkoholu etylowego ma wpływ nieobjęcie podatkiem akcyzowym rozcieńczalników, które ponadto nie podlegają szczegółowym zasadom nadzoru przez urzędy celne. W wyniku opisanego procederu do obrotu wprowadzany jest odkażony alkohol, bez odprowadzenia należnej akcyzy, co powoduje uszczuplenia na szkodę Skarbu Państwa.

Wyniki kontroli NIK, wnioski z raportu MSWiA, a także opinie napływające do Ministerstwa Finansów wskazują na potrzebę kontynuowania działań kontrolnych w obszarach ryzyka powstania nieprawidłowości, monitorowania tego obszaru i podejmowania działań zapobiegających nielegalnym praktykom w obrocie alkoholem.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) podjęcie działań w celu poprawy skuteczności urzędów kontroli skarbowej w zabezpieczaniu zobowiązań podatkowych w toku prowadzonych kontroli,
- 2) zobowiązanie izb celnych do przeglądu zaległości celem zidentyfikowania spraw, które uległy przedawnieniu i wymagają odpisu z ewidencji oraz spraw, w których możliwe jest kontynuowanie działań egzekucyjnych,
- 3) opracowanie analizy zagrożeń odkażania alkoholu etylowego, po wykreśleniu z wykazu środków skażających mieszaniny alkoholu izopropylowego i bitreksu,
- 4) rozważenie opracowania analizy skuteczności obowiązujących regulacji prawnych i organizacyjnych z punktu widzenia zapobiegania nieprawidłowościom w obrocie alkoholem etylowym całkowicie skażonym.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra, o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.