



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 05 grudnia 2011 r.

**Pan
Janusz Wasyluk
Naczelnik
Urzędu Celnego w Lublinie**

LLU-4101-26-02/2011
P/11/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Celnym w Lublinie (dalej: Urząd) kontrolę opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w latach 2010-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Urząd zadań w zakresie opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w latach 2010-2011 (I półrocze), pomimo stwierdzonych uchybień.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe wydawanie decyzji określających zobowiązanie podatkowe lub orzekających zwrot podatku akcyzowego, prowadzenie skutecznych działań mających na celu ujawnianie i zwalczanie przestępstw podatkowych, rzetelna współpraca z organami administracji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom w obrocie alkoholowymi wyrobami akcyzowymi.

Stwierdzone uchybienia polegały w szczególności na:

– niewykreśleniu z prowadzonego rejestru podmiotów, które zaprzestały wykonywania

działalności gospodarczej w zakresie wyrobów akcyzowych,

- nieustaleniu ponownie wysokości zabezpieczenia ryczałtowego w terminie określonym w ustawie o podatku akcyzowym,
- wprowadzeniu do systemu Zefir² zapisów księgowych niezawierających daty dokumentu lub zawierających błędne daty,
- opóźnieniu w podjęciu działań w celu uzyskania odpowiedzi na wnioski o potwierdzenie przesyłki wyrobów alkoholowych, skierowany przez Urząd w ramach MVS³.

1. Naczelnik Urzędu Celnego, zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁴, prowadził rejestr podmiotów wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wyrobów podlegających opodatkowaniu akcyzą. Na koniec czerwca 2011 r. w rejestrze tym wpisanych było 49 podmiotów prowadzących działalność dotyczącą wyrobów akcyzowych alkoholowych⁵, z których osiem zarejestrowano w okresie objętym kontrolą.

NIK stwierdziła, że zgłoszenia rejestracyjne spełniały wymogi art. 16 ust. 2 ww. ustawy, a Urząd potwierdzał ich przyjęcie w terminie określonym w art. 16 ust. 3 ustawy. Zostały na bieżąco zaewidencjonowane w systemie Zefir, z wyjątkiem zgłoszenia Nr AWRN/300000/ 2011/0047, które wpłynęło 25 listopada 2010 r., a zarejestrowane je dopiero 16 marca 2011 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu⁶ określonego w Instrukcji Finansowo-Księgowej, wprowadzonej decyzją Nr 18 Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej i podległych urzędach celnych (dalej: „Instrukcja FK”).

W badanym okresie podmioty gospodarcze nie informowały Urzędu o zaprzestaniu wykonywania działalności podlegającej opodatkowaniu akcyzą, w związku z czym nie wystąpiły przypadki wykreślenia podmiotów z rejestru na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym. Stwierdzono, że Naczelnik Urzędu nie wykreślił dwóch podmiotów,

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo Księgowy Zefir stosowany w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej i podległych urzędach celnych.

³ System Weryfikacji Przemieszczania.

⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.

⁵ 22 podmioty posiadały ważne zezwolenia na wyroby alkoholowe (14 – prowadzenie składu podatkowego, siedem – prowadzenie działalności jako zarejestrowany odbiorca, jeden – prowadzenie działalności jako zarejestrowany wysyłający), 24 prowadziły działalność zwolnioną od podatku akcyzowego, jeden podmiot dokonywał nabycia wewnątrzspółnotowego wyrobów z zapłaconą akcyzą, dwóm podmiotom cofnięto zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego.

⁶ Zgodnie z Instrukcją FK zgłoszenia rejestracyjne powinny być rejestrowane w systemie Zefir na bieżąco, nie później niż w terminie trzech dni po złożeniu wniosku przez podatnika.

którym w 2010 r. cofnął zezwolenia na prowadzenie składów podatkowych, pomimo że od tego czasu podmioty te nie prowadziły działalności w zakresie wyrobów akcyzowych⁷, a tryb wykreślenia z urzędu przewidziany był w art. 19 ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym. Nie spowodowało to jednak negatywnych skutków dla budżetu.

2. W latach 2010-2011 (I półrocze) wydanych zostało 12 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wyrobów alkoholowych akcyzowych⁸. Przy ich udzielaniu przestrzegano przepisów ustawy o podatku akcyzowym i wydanych na jej podstawie rozporządzeń. Urząd egzekwował od wnioskodawców wszystkie dokumenty, wymagane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego⁹ i poprzednio obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r.¹⁰ Udzielanie zezwoleń na prowadzenie składu podatkowego i nabywanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca poprzedzone było oceną miejsca przeznaczonego na prowadzenie działalności, zgodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 30 sierpnia 2010 r.¹¹ Zezwolenia zawierały elementy wymagane w ustawie o podatku akcyzowym¹² i były wydawane na czas nieoznaczony lub oznaczony, nie dłuższy niż 3 lata, zgodnie z art. 49 ust. 2, art. 57 ust. 5, art. 62a ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym.

Wysokość zabezpieczenia akcyzowego ustalano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie zabezpieczeń akcyzowych¹³ i poprzednio obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lipca 2009 r.¹⁴, według stawek określonych w art. 93-96 ustawy o podatku akcyzowym. Uchybieniem było zaniechanie ponownego ustalenia wysokości zabezpieczenia ryczałtowego określonego decyzją Nr 302000-UAGR-3152-11/10/ES z dnia 20.04.2010 r. w terminie sześciu miesięcy od wpływu wniosku o wyrażenie zgody na złożenie zabezpieczenia ryczałtowego, wynikającym z art. 65 ust. 10 ustawy o podatku akcyzowym. Pomimo że wniosek taki został

⁷ Decyzje o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego: Nr 302000-UAGR-91071-2/10/ES z dnia 4.01.2010 r. oraz Nr 302000-UAGR-91071-1/10/ES z dnia 25.01.2010 r.

⁸ Wydane zostały trzy zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego, pięć – na nabywanie lub jednorazowe nabycie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca, jedno – wysyłanie wyrobów jako zarejestrowany wysyłający, trzy – nabywanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany lub jako niezarejestrowany handlowiec.

⁹ Dz.U. Nr 159, poz. 1071, rozporządzenie obowiązuje od 1.09.2010 r.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 32, poz. 241).

¹¹ Do 1.09.2010 r. obowiązywał § 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r.

¹² Art. 50 ust. 3, art. 58 ust. 2 i 3, art. 62b ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym.

¹³ Dz.U. Nr 160, poz. 1076, rozporządzenie obowiązuje od 1.09.2010 r.

¹⁴ Rozporządzenie w sprawie zabezpieczeń akcyzowych (Dz.U. Nr 108, poz. 902, ze zm.).

złożony przez podatnika 9 marca 2010 r., ponownego ustalenia wysokości zabezpieczenia ryczałtowego Naczelnik Urzędu dokonał dopiero po roku, w marcu 2011 r. w trakcie kontroli obrachunkowej. Opóźnienie nie miało negatywnych skutków dla budżetu, gdyż podatek akcyzowy naliczony od największego stwierdzonego w 2010 r. zapasu alkoholu w składzie podatkowym nie przekroczył ustalonej kwoty zabezpieczenia¹⁵.

3. W latach 2010-2011 (I półrocze) wydane zostały trzy decyzje określające zobowiązanie podatkowe na kwotę ogółem 32,6 tys. zł oraz 18 decyzji orzekających zwrot podatku (717,3 tys. zł). Kontrola wszystkich tych decyzji wykazała, że postępowania podatkowe prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶, a decyzje określające zobowiązanie wprowadzono do systemu Zefir w terminie określonym w Instrukcji FK. Wynikające z decyzji zobowiązania podatkowe zostały uregulowane przez podatnika oraz z gwarancji ubezpieczeniowej.

Urząd na bieżąco monitorował terminowość składania deklaracji na podatek akcyzowy, a wobec podatników realizujących ten obowiązek z opóźnieniem wyciągano sankcje przewidziane w kodeksie karnym skarbowym. Stwierdzone uchybienia w zakresie wprowadzania deklaracji do systemu Zefir polegały na:

- niezarejestrowaniu dat czterech dokumentów (deklaracji) i/lub dat ich wpływu do Urzędu¹⁷ oraz wprowadzeniu do systemu czterech korekt deklaracji z błędnymi datami ich wpływu i/lub wystawienia¹⁸, co uchybiało przepisom art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹,
- zaksięgowaniu dokumentu Nr AKNU/302000/2010/00031 w terminie 11 dni roboczych od terminu złożenia deklaracji, tj. z opóźnieniem w stosunku do 5-dniowego terminu określonego w Instrukcji FK.

W badanym okresie Urząd nie prowadził postępowań w sprawie udzielenia ulg w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych.

4. Naczelnik Urzędu prawidłowo współpracował z organami administracyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom w obrocie alkoholowymi wyrobami akcyzowymi. W latach 2010-2011 (I półrocze) w ramach

¹⁵ Według ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Urząd Celny (protokół Nr 302000-UKPR-9212/9/11/107 z dnia 18.03.2011 r.)

¹⁶ Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, ze zm.

¹⁷ AKNU/302000/2011/00012, AKNU/302000/2010/00015, 2010/00018, 2010/00035.

¹⁸ AK4H/302000/2010/000051, AKNU/302000/2010/00062 i 2010/00064, AKC4/302000/2010/000271.

¹⁹ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223, ze zm.

EWSE²⁰ i MVS Urząd wysłał 61 komunikatów informujących o przesyłce wyrobów alkoholowych oraz 14 wniosków o potwierdzenie przesyłki lub zapłaty podatku²¹, zaś otrzymał 40 komunikatów EWSE i cztery wnioski MVS, skierowane przez administracje celne innych państw. Kontrola 12 komunikatów oraz wszystkich wniosków wykazała, że ich skierowanie przez Urząd było celowe. Wysłane przez Urząd komunikaty EWSE informowały o przesyłkach alkoholu w ilości przekraczającej wielkości ustalone w decyzji Nr 39 Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej z dnia 30 marca 2006 r.²², a wnioski MVS dotyczyły najczęściej potwierdzenia płatności akcyzy w procedurze przemieszczenia wyrobów z zapłaconą akcyzą. Urząd terminowo udzielał odpowiedzi na otrzymane komunikaty i wnioski, w oparciu o wyniki przeprowadzonej kontroli przesyłek.

Natomiast działania w celu uzyskania odpowiedzi na wniosek Nr 302000-64-10, wysłany w ramach MVS dnia 15.07.2010 r., Urząd podjął dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. ponad 11 miesięcy od upływu terminu odpowiedzi wskazanego we wniosku (15.10.2010 r.). Odpowiedź uzyskano 21.09.2011 r. Brak wcześniejszej reakcji na nieotrzymanie odpowiedzi świadczy o nieskutecznym systemie kontroli wewnętrznej w Urzędzie. Administracja celna Wielkiej Brytanii nie potwierdziła dostawy objętej komunikatem z uwagi na niezgodność danych odbiorcy na dokumencie przewozowym. W celu wyjaśnienia sprawy, w październiku 2011 r. Urząd ponownie skierował zapytanie w ramach MVS²³.

Odpowiedzi na pozostałe wnioski, wysłane w ramach MVS, wpłynęły w terminach określonym we wnioskach i stanowiły podstawę dokonania zwrotu podatku akcyzowego.

5. W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował właściwe działania w celu zapobiegania, ujawniania i zwalczania przestępstw podatkowych i innych nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego.

W trybie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie kontroli niektórych wyrobów akcyzowych²⁴ przeprowadzono 455 kontroli jednostek detalicznych, barów, hurtowni, targowisk. W ich wyniku stwierdzono 244 przypadki występowania w obrocie wyrobów nieoznaczonych znakami akcyzy, z czego 34 dotyczyło produktów

²⁰ System Wczesnego Ostrzegania Akcyzowego.

²¹ W trybie rozporządzenia Rady (WE) nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych (Dz. Urz. UE L 359 z 04.12.2004 r.).

²² Decyzja Nr 39 Dyrektora Izby Celnej z dnia 30.03.2006 r. w sprawie zmiany decyzji Nr 116 Dyrektora Izby Celnej z dnia 24.08.2004 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania Akcyzowego EWSE w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej

²³ Przesyłka dotyczyła dostawy do odbiorcy w Wielkiej Brytanii 132 hl piwa, Plato 10,8 z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy. Podatek akcyzowy od przesyłki wynosił 11.105 zł. Obowiązek podatkowy wygasł na podstawie art. 41 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym.

alkoholowych. W trakcie pięciu kontroli²⁵ pobrano próbki alkoholu do badania na obecność skaźnika, które zostały skierowane do badań laboratoryjnych²⁶ lub sprawdzone metodą polową za pomocą testera. Ujawniono dwa przypadki występowania odkażonego alkoholu (16,2 dm³ 100% alkoholu), jednak postępowania w sprawie zostały umorzone z powodu nieustalenia jego właściciela. Przeprowadzono ponadto – na podstawie poleceń i wniosków Izby Celnej w Białej Podlaskiej – cztery kontrole w podmiotach dokonujących obrotu alkoholem etylowym skażonym i wyrobami wyprodukowanymi na bazie tego alkoholu, w których nieprawidłowości nie stwierdzono. Badanie dokumentacji 13 przeprowadzonych przez Urząd kontroli²⁷ wykazało, że zostały zrealizowane z zachowaniem przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej²⁸.

Analizowano otrzymane informacje o przypadkach całkowitego skażenia alkoholu, wysyłce, nabyciu i imporcie tego alkoholu. W latach 2010-2011 do Urzędu wpłynęło 90 takich informacji, dotyczących dziewięciu podmiotów. Ze względu na niewielkie ilości nabywanego alkoholu²⁹ oraz rodzaj prowadzonej przez podmioty działalności (firmy zajmujące się dystrybucją artykułów spożywczych i chemiczno-kosmetycznych, produkujące nawozy, instalujące systemy solarne) nie zaistniało zagrożenie wystąpienia nieprawidłowości w obrocie alkoholem etylowym skażonym.

W badanym okresie, w ocenie Urzędu, nie wystąpiły bariery utrudniające osiągnięcie lepszych wyników w wykrywaniu oraz ograniczaniu nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wykreślenie z rejestru podmiotów, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wyrobów akcyzowych,
- 2) dokonywanie ponownego ustalenia wysokości zabezpieczenia ryczałtowego w terminie określonym w ustawie o podatku akcyzowym,
- 3) wprowadzanie do systemu Zefir zapisów księgowych, zawierających prawidłowe daty dokumentów,

²⁴ Dz.U. Nr 86, poz. 555, ze zm.

²⁵ Trzy kontrole przeprowadzone 13.04.2011 r., w ramach akcji prowadzonej przez Urząd Celný wspólnie z Wojewódzką Inspekcją Handlową oraz dwie kontrole na targowiskach przeprowadzone w maju 2011 r.

²⁶ 11 próbek, pobranych w dwóch sklepach. Badanie dało wynik negatywny.

²⁷ Cztery kontrole w podmiotach dokonujących obrotu alkoholem etylowym skażonym, dziewięć – w barach, sklepach i na targowiskach.

²⁸ Dz.U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.

²⁹ Poszczególne podmioty nabyły od 2 do 360 litrów, a jeden – nabył 108 pojemników płynu do spryskiwaczy o pojemności pięciu litrów.

4) bieżące monitorowanie wniosków wysyłanych w ramach MVS.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika 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 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.