



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia grudnia 2011 r.

**Pani
Krystyna Cisek
Naczelnik Urzędu Celnego
w Rzeszowie**

LRZ-4101-19-02/2011
P/11/023

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Urzędzie Celnym w Rzeszowie, zwanym dalej Urzędem, 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 Delegatura w Rzeszowie – stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK – przekazuje Pani Naczelnik niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych uchybień, realizację – przez Naczelnika Urzędu – obowiązków w zakresie poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, w kontrolowanym okresie.

Ocenę pozytywną uzasadnia:

- prawidłowość udzielania zezwoleń na prowadzenie składów podatkowych oraz na prowadzenie działalności jako zarejestrowany handlowiec i zarejestrowany odbiorca;
- prawidłowość i zasadność udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych;
- działalność w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli uchybienia w pracy Urzędu dotyczyły:

- braku działań bezpośrednio ukierunkowanych na aktualizowanie rejestru podmiotów prowadzących działalność w zakresie alkoholowych wyrobów akcyzowych;
- monitorowania terminowości składania przez podatników deklaracji dla podatku akcyzowego;
- małej aktywności działań w celu ograniczenia i likwidowania barier utrudniających zwalczanie oszustw w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych.

W kontroli ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. w Urzędzie zostało zarejestrowanych 5 podmiotów prowadzących działalność obejmującą wyroby alkoholowe, z czego: 2 podmioty prowadzące działalność obejmującą alkohol etylowy, a 3 podmioty – działalność obejmującą wino. Potwierdzenia zgłoszeń rejestracyjnych tych podmiotów – zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. *o podatku akcyzowym* (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626), zwanej dalej ustawą *o podatku akcyzowym*, zostały wystawione przez Naczelnika Urzędu do 7 dni, od dnia ich przyjęcia.

W kontroli ustalono, iż według stanu w dniu 31 grudnia 2009 r. w Urzędzie zarejestrowane były 33 podmioty prowadzące działalność obejmującą wyroby alkoholowe, a według stanu w dniu 31 grudnia 2010 r. i 30 czerwca 2011 r. – 38 podmiotów. W okresie 2010 r. – I półrocze 2011 r. nie wykreślono z rejestru żadnego podmiotu prowadzącego taką działalność. W okresie tym, Urząd nie prowadził działań ukierunkowanych wprost na ustalenie podmiotów, które z urzędu należy wykreślić z takiego z rejestru. W kontroli ustalono, że okoliczności te były weryfikowane przez Urząd w związku z realizacją innych obowiązków nałożonych na Urząd przez przepisy ustawy *o podatku akcyzowym* np. ustalania norm ubytków wyrobów akcyzowych, przeprowadzania czynności kontrolnych u podatnika. Wskazać należy jednocześnie, że Minister Finansów i Dyrektor Izby Celnej w Przemysłu nie kierowali do Urzędu żadnych wytycznych w tej sprawie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednakże, że monitorowanie podmiotów w zakresie wykonywania przez nie obowiązków określonych w art. 19 ust. 1 ustawy *o podatku akcyzowym*, tj. składania zgłoszeń o zaprzestaniu wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą lub czynności z wykorzystaniem wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na przeznaczenie, jest istotne w kontekście dysponowania

przez Urząd aktualnym rejestrem podatników i podejmowania właściwie ukierunkowanych działań w stosunku do podmiotów posiadających obowiązek podatkowy.

W kontroli ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. Naczelnik Urzędu udzielił 2 zezwoleń na prowadzenie działalności obejmującej alkoholowe wyroby akcyzowe. W okresie tym Naczelnik Urzędu udzielił zezwolenia na prowadzenie działalności jako zarejestrowany handlowiec i zezwolenia na prowadzenie działalności jako zarejestrowany odbiorca. W ww. okresie Naczelnik Urzędu wydał także 5 zezwoleń na kontynuację prowadzenia działalności obejmującej akcyzowe wyroby alkoholowe podmiotom, które posiadały już takie zezwolenia wydane na czas określony, a termin ich ważności upływał w tym okresie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przy udzielaniu zezwoleń przestrzegano obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy *o podatku akcyzowym*.

Zezwolenia te zostały wydane podmiotom, które spełniały warunki określone w art. 48 ust. 1 pkt 2 – 6 ww. ustawy. Spełnianie tych warunków potwierdzone zostało poprzez załączenie – do wniosków o wydanie zezwoleń – dokumentów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. *w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego* (Dz. U. z 2009 r. Nr 32, poz. 241), a po dniu 1 września 2010 r. – w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2010 r. *w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 159, poz. 1071). Wnioski o wydanie ww. zezwoleń zawierały dane wyszczególnione w art. 57 ust. 3 ustawy *o podatku akcyzowym*, a wydane zezwolenia, zgodnie z art. 57 ust. 2 tej ustawy, dotyczyły tylko jednego miejsca odbioru wyrobów akcyzowych, do korzystania z którego odbiorcy posiadali tytuł prawny.

W kontroli ustalono, że w Urzędzie prowadzona była – w formie papierowej – ewidencja podatników, którzy składali miesięczne deklaracje. Odnotowywano w niej fakt złożenia – przez podatników – deklaracji za poszczególne miesiące. Kierownik Referatu Akcyzy i Gier Urzędu prowadził ponadto rejestr złożonych deklaracji, w którym wpisywano imię i nazwisko pracownika – któremu przydzielono deklarację do zarejestrowania w systemie ZEFIR – rodzaj deklaracji, datę jej przyjęcia, okres za jaki została złożona, nazwę podatnika. Mimo, że w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sposób prowadzenia ewidencji złożonych deklaracji (dzielenie zadań pomiędzy różnych pracowników) może skutkować

uchybieniami w ustalaniu przypadków opóźnień, Urząd, w badanym okresie, prawidłowo stwierdził spóźnienie złożenia przez podatnika deklaracji dla podatku akcyzowego od wina, za lipiec 2010 r. dopiero w październiku 2010 r. W przypadku tym na podatnika nałożony został mandat karny.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że monitorowanie terminowości składania przez podatników deklaracji dla podatku akcyzowego jest bardzo istotne w kontekście możliwości bezzwłocznego dochodzenia należności z tytułu tego podatku.

W kontroli ustalono, iż w okresie 2010 r. – I półrocze 2011 r. Naczelnik Urzędu przeprowadził jedno postępowanie w sprawie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. W wyniku tego postępowania wydane zostały 3 decyzje, którymi Naczelnik Urzędu odroczył podatnikowi termin zapłaty zaległości podatkowej w kwocie 38.498.358 zł wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 270.197 zł oraz odroczył termin płatności podatku akcyzowego w kwocie 15.804.024 zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż ww. postępowanie zostało przeprowadzone w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku o udzielenie ulgi, tj. w terminie określonym w art. 139 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), a wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 tej ustawy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli postępowanie to przeprowadzone zostało rzetelnie i zgodnie z art. 187 § 1 ww. ustawy, a materiał dowodowy przedstawiony przez wnioskodawcę został rozpatrzony w sposób wnikliwy i wyczerpujący.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez Urząd działań w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

W okresie 2010 r. – 2011 r. (I półrocze) Urząd otrzymał od administracji państw członkowskich Unii Europejskiej 7 komunikatów informacyjnych w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania Akcyzowego (EWSE) oraz 5 wniosków w ramach Systemu Weryfikacji Przemieszczania (MVS). Z Urzędu wysłano 4 komunikaty informacyjne w ramach systemu EWSE oraz 1 wniosek w ramach systemu MVS.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż w związku z wszystkim komunikatami otrzymanymi w ramach systemu EWSE Urząd niezwłocznie przeprowadził kontrole oraz

przesłał komunikaty i raporty zwrotne. Odpowiedzi – udzielane w związku z otrzymanymi wnioskami w ramach systemu MVS – przekazywane były w terminach określonych we wnioskach.

W kontroli ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 16 listopada 2011 r. funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili 11 kontroli podatkowych 10 podmiotów dokonujących obrotu skażonym alkoholem etylowym oraz wyrobami wyprodukowanymi na bazie tego alkoholu. Sześć kontroli przeprowadzono z inicjatywy Urzędu, 4 kontrole – na zlecenie Izby Celnej w Przemyślu, w związku z pismem Szefa Służby Celnej z dnia 23 marca 2011 r., a 1 kontrolę – w związku z pismem Szefa Służby Celnej z dnia 24 czerwca 2010 r. Nieprawidłowości zostały stwierdzone w wyniku 2 spośród tych kontroli (efektywność kontroli wyniosła 18 %), przy czym były to nieprawidłowości o charakterze formalnym. Przeprowadzono także 31 kontroli obrachunkowych podmiotów prowadzących taką działalność.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Urząd – w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. – prowadził także działania kontrolne i nadzorcze w stosunku do podmiotów prowadzących działalność obejmującą nieskażony alkohol etylowy, wino oraz piwo. Nadzorem objęto działalność podmiotów prowadzących składy podatkowe (fabryka wódek i gorzelnie) oraz zarejestrowanych odbiorców wina. Przeprowadzono kontrolę prowadzenia i stosowania procedury składu celnego przez zarejestrowanego odbiorcę wina. Osiem podmiotów objęto kontrolami obrachunkowymi zapasów oraz obrotu wyrobami akcyzowymi za rok 2009 i 2010.

Nieprawidłowości stwierdzone zostały w kontroli składu celnego oraz w dwóch spośród kontroli obrachunkowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnik Urzędu podjął adekwatne działania w stosunku rodzaju i skali stwierdzonych nieprawidłowości.

W kontroli ustalono, że w okresie 2010 r. – 2011 (I półrocze), funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili w barach, restauracjach, sklepach i hurtowniach 118 kontroli wyrobów alkoholowych. W wyniku 4 kontroli zostały ujawnione przypadki wystąpienia nieprawidłowości w zakresie oznaczenia wyrobów znakami akcyzy. W trakcie tych kontroli nie sprawdzano składu produktów w celu ustalenia czy napój alkoholowy nie został wytworzony na bazie alkoholu odkażonego, gdyż jak wyjaśniono, Urząd nie posiadał i nie posiada testera, nie było przesłanek do uznania, iż alkohol został wyprodukowany na bazie alkoholu odkażonego, a za zlecaniem badań laboratoryjnych nie przemawiała ekonomika

kontroli, gdyż koszt badań laboratoryjnych był piętnastokrotnie wyższy od kwoty uszczuplenia w podatku akcyzowym, należnym od alkoholu w jednej butelce.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą nie były prowadzone w sposób aktywny działania mające na celu ograniczenie barier, które utrudniają osiągnięcie lepszych wyników w zwalczaniu oszustw w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych.

W kontroli ustalono, iż w I półroczu 2011 r. w Urzędzie opracowano *Analizę w zakresie zagrożeń związanych z obrotem alkoholem etylowym skażonym*. Analiza ta zawierała określenie zagrożeń występujących w produkcji i obrocie alkoholem etylowym oraz przedsięwzięć mających na celu minimalizację nieprawidłowości w obrocie tym alkoholem. Opracowanie to przekazane zostało Izbie Celnej w Przemysłu, jako materiał który może być pomocny w przeprowadzeniu szerszej analizy, dokonanej przez Wydział Zarządzania Ryzykiem Izby.

Poza opracowaniem ww *Analizy*, nie podejmowano innych działań w tym zakresie. Nie kierowano do Izby Celnej w Przemysłu, Ministerstwa Finansów lub Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych, innych informacji o rozpoznanych zagrożeniach w obrocie alkoholem etylowym, zawiadomień o występujących w tym zakresie nieprawidłowościach lub patologiach, wymagających zmian prawa, a także w sprawie ograniczenia ww. barier.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Monitorowanie terminowości składania deklaracji dla podatku akcyzowego przez podmioty zobowiązane do ich złożenia.
2. Rozważenie działań organizacyjnych mających na celu niezwłoczne ustalanie podmiotów, podlegających z urzędu wykreśleniu z rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie alkoholowych wyrobów akcyzowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pani Naczelnik, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Naczelnik ma prawo zgłosić do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.