



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.11.3.2024

Pan
Krzysztof Kaszewski
Naczelnik
Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Skarbowego
ul. Grunwaldzka 50
85-236 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/085 – Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat
od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Skarbowy, ul. Grunwaldzka 50, 85-236 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kaszewski Naczelnik Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Skarbowego od 2 lipca 2022 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane przez organy administracji skarbowej dotyczące poboru opłat od środków spożywczych i opłat od napojów alkoholowych. 2. Czynności sprawdzające i kontrolne wnoszenia opłat od środków spożywczych i napojów alkoholowych oraz czynności podejmowane w celu odzyskania należnych kwot.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
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 Bydgoszczy
Kontroler	Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/83/2024 z 8 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych przez Urząd⁵. W uregulowaniach wewnętrznych Urzędu nie określono wprowadzić odrębnych zasad realizacji tych opłat, jednak obsługa tych zadań mieściła się już w obowiązujących regulacjach, zapewniając odpowiednią ich realizację.

W uzasadnionych przypadkach podejmowano czynności sprawdzające dotyczące opłat. Kontrola wszystkich przeprowadzonych czynności, które dotyczyły opłat nie wykazała naruszeń zasad ich prowadzenia, określonych w dziale V Ordynacji podatkowej⁶.

W okresie kontrolowanym zrealizowane dochody z tytułu opłat od środków spożywczych⁷ wyniosły 3 018,2 tys. zł, a z tytułu opłat od napojów alkoholowych 1 144,4 tys. zł. Kontrola wykazała, że realizacja wpłat z opłat odbywała się zgodnie

¹ Dalej: „Urząd” lub „K-P US”

² Dalej „Naczelnik”. Poprzednio Naczelnikiem Urzędu od 27 kwietnia 2020 r. była Elżbieta Cerkaska.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

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

⁵ Dalej również „opłaty”. Opłaty od środków spożywczych dalej również: „CUK” lub „opłata cukrowa”, opłaty od napojów alkoholowych dalej również: „ALK” lub „opłata alkoholowa”.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm. dalej: „Ordynacja podatkowa”.

⁷ Lata 2021-2024 (I kw.)

z obowiązującymi terminami. Nie nakładano opłat dodatkowych i nie było zaległości z tytułu opłat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane przez organy administracji skarbowej dotyczące poboru opłat od środków spożywczych i opłat od napojów alkoholowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja Urzędu Skarbowego została określona regulaminem organizacyjnym nadanym zarządzeniem Nr 59/2023 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kujawsko-Pomorskiemu Urzędowi Skarbowemu w Bydgoszczy⁸.

W regulaminie określono: strukturę i organizację urzędu, zakres zadań komórek organizacyjnych, zasady organizacji pracy, zakres nadzoru sprawowanego przez Naczelnika Urzędu i jego zastępcę, zakres upoważnień Naczelnika do wykonywania zadań z zakresu spraw pracowniczych.

W regulaminie określono również zakres zadań Urzędu, do których należały m.in.: ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów; pobór należności celnych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów; wykonywanie zadań wierzyciela należności pieniężnych; zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika oraz płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem obsługi kluczowych podmiotów; prowadzenie ewidencji podatników i płatników; wykonywanie kontroli podatkowej oraz czynności sprawdzających; wykonywanie innych zadań określonych w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 111/2023 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy. Jak podano, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji wyznaczonych celów w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W regulaminie organizacyjnym ani w zasadach funkcjonowania kontroli zarządczej nie było wprowadzonych osobnych uregulowań dotyczących opłat.

(dowód: akta kontroli str. 30-42)

Jak podał Naczelnik Urzędu zadania dotyczące opłat w okresie objętym kontrolą realizowało 15 pracowników Urzędu, w tym: trzech w Dziale Obsługi Bezpośredniej i Wsparcia; sześciu w referatach Czynności Sprawdzających; trzech w Referacie Analiz i Planowania; dwóch w Referacie Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych; jeden w Referacie Rachunkowości. W zakresach obowiązków tych osób nie było osobno wskazanych zadań związanych z realizacją opłat.

Naczelnik Urzędu podał, że w regulaminie organizacyjnym, w zasadach funkcjonowania kontroli zarządczej i w zakresach obowiązków pracowników nie zostały wprost określone zasady realizacji i podziału kompetencji w zakresie poboru

⁸ Poprzednio obowiązywał regulamin, który był Załącznikiem do zarządzeń Dyrektora IAS w Bydgoszczy: Nr 3/2021, 86/2021, 68/2022, 109/2022, 133/2022.

opłat od środków spożywczych i od napojów alkoholowych, gdyż obsługa tych procesów mieści się już w obowiązujących uregulowaniach.

Do zadań Działu Obsługi Bezpośredniej i Wsparcia należy między innymi zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, obsługa i ewidencjonowanie składanych deklaracji podatkowych/informacji wraz z przeprowadzaniem czynności sprawdzających i weryfikacyjnych. Do zadań Referatu Analiz i Planowania należy między innymi pozyskiwanie informacji mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego oraz typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych oraz sporządzanie planów kontroli. Do zadań Referatów Czynności Sprawdzających natomiast dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie zadań realizowanych przez komórki, zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków. Do zadań Referatu Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych należy w szczególności orzecznictwo w sprawie opłat i ceł. W zakresie obsługi i rozliczeń z tytułu wpłat, nadpłat, zaległości oraz zwrotów podatków, opłat i ceł oraz wydawania postanowień w tym zakresie kompetencje posiada Referat Rachunkowości. Czynności poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, a także wykonywanie zadań wierzyciela w ramach postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego realizuje Referat Spraw Wierzycielskich. Wszystkie powyższe wskazane procesy swoim zakresem obejmowały opłaty od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych (obsługa składanych informacji, prowadzenie czynności sprawdzających/weryfikacyjnych w odniesieniu do tych informacji, wymiar i pobór). W sposób szczególny powyższe opłaty nie zostały również wymienione wprost w zarządzeniu z dnia 5 lutego 2019 r. Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celnoskarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (tj. Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61).

(dowód: akta kontroli str. 43-91, 102-103)

13 pracowników realizujący czynności w zakresie opłat posiadało co najmniej 9-letni staż pracy w służbach skarbowych, dwóch zatrudniono w służbach skarbowych w 2022 i 2023 roku. Większość (14 osób) posiadała wykształcenie wyższe (w tym w dwóch przypadkach ekonomiczne, w siedmiu przypadkach administracyjne, w pięciu przypadkach inne), w jednym przypadku wykształcenie policealne. Wszyscy pracownicy w okresie pięciu lat uczestniczyli w szkoleniach, które dotyczyły m.in.: zagadnień podatkowych, w tym zagadnień specjalistycznych, orzecznictwa, finansów, czynności sprawdzających, obsługi narzędzi informatycznych funkcjonujących w urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 102-111)

1.2. W okresie objętym kontrolą do K-P US wpłynęło 15 pism od Ministerstwa Finansów⁹ i jedno od Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy¹⁰, których treść odnosiła się do opłat (pisma te adresowane były do innych organów skarbowych, K-P US otrzymywał je do wiadomości do służbowego wykorzystania).

W pismach przesłanych przez MF m.in. przedstawiano stanowiska, informacje i wyjaśnienia Ministerstwa dotyczące opłat. W przypadku pisma otrzymanego od IAS przekazano informację o publikacji kompendium wiedzy dotyczącej opłaty cukrowej

⁹ Dalej „MF”.

¹⁰ Dalej „IAS”.

przekazanej przez MF. Nie było wprowadzonych dodatkowych obowiązków sprawozdawczych przez jednostki nadrzędne.

Naczelnik Urzędu podał, że wszyscy pracownicy zajmujący się zadaniami w zakresie opłaty od napojów alkoholowych i opłaty od środków spożywczych zostali zapoznani z wyjaśnieniami dotyczącymi tych opłat kierowanych z Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy i Ministerstwa Finansów.

W dwóch przypadkach przekazano do IAS (w odpowiedzi na pismo) informacje o tym, że w Urzędzie nie zostały złożone wnioski o stwierdzenie nadpłaty dotyczącej opłaty od środków spożywczych.

(dowód: akta kontroli str. 120, 125-126)

1.3. Liczba podmiotów składających informację w sprawie opłaty od środków spożywczych (CUK-1) wyniosła:

- w 2021 r. – 10 na łączną kwotę¹¹ 886,4 tys. zł,
- w 2022 r. – 7 na łączną kwotę 1 264,9 tys. zł,
- w 2023 r. – 4 na łączną kwotę 776,1 tys. zł,
- w 2024 r. – 3 na łączną kwotę 82,9 tys. zł¹².

Liczba podmiotów składających informację w sprawie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w opakowaniach do 300 ml ALK-1 wyniosła:

- w 2021 r. - 3 na łączną kwotę 755 tys. zł¹³,
- w 2022 r. – 2 na łączną kwotę 330 tys. zł,
- w 2023 r. – 1 na kwotę 59,2 tys. zł,
- w 2024 r. – 0.

Naczelnik Urzędu podał, że weryfikacja obowiązku składania informacji w zakresie opłaty od napojów alkoholowych i opłaty od środków spożywczych następowała w trybie czynności analitycznych i sprawdzających (typowanie podmiotów, które według wiedzy organu mogą być zobowiązane do wnoszenia ww. opłat). Dodał, że monitorowano obowiązek składania informacji w zakresie opłaty od napojów alkoholowych i opłaty od środków spożywczych, co ma bezpośrednie przełożenie na uzyskiwane wpływy. Spadek wpływów na przestrzeni lat miał związek z reformacją sprzedawanych produktów oraz spadkiem sprzedaży napojów słodzonych. Informacje takie są powszechnie dostępne w opracowaniach analityków dotyczących informacji rynkowych.

Kwoty zrealizowanych dochodów wyniosły:

- 1) z tytułu opłat od środków spożywczych: w 2021 r. – 831,8 tys. zł; w 2022 r. – 1 283,2 tys. zł, w 2023 r. – 800 tys. zł; w 2024 r. (I kw.) – 103,2 tys. zł.
- 2) z tytułu opłat od napojów alkoholowych: w 2021 r. – 315,8 tys. zł; w 2022 r. – 767,7 tys. zł, w 2023 r. – 1,7 tys. zł; w 2024 r. (I kw.) – 59,2 tys. zł.

¹¹ Roczny obrót.

¹² Przy czym w dwóch przypadkach wykazano roczny obrót 0 zł.

¹³ Roczny obrót.

Nie nakładano opłat dodatkowych ustalonych i wniesionych na podstawie art. 12i ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹⁴ oraz na podstawie art. 9² ust. 21 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵. W latach 2021 – 2024 (I kwartał) nie było zaległości z tytułu opłat.

(dowód: akta kontroli str. 100, 104, 113-119, 125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze.

2. Czynności sprawdzające i kontrolne wnoszenia opłat od środków spożywczych i napojów alkoholowych oraz czynności podejmowane w celu odzyskania należnych kwot.

2.1. W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 24 czynności sprawdzające z tego: w 2021 r. – 15; w 2022 r. – 8; w 2024 r (I kw.) – 1. Jedna dotyczyła opłaty alkoholowej w 2022 r., pozostałe opłat cukrowych.

Jak podał Naczelnik Urzędu typowanie podmiotów do czynności sprawdzających prowadzono na podstawie danych pozyskanych centralnie lub wiedzy urzędu o występowaniu nieprawidłowości. Nie prowadzono czynności na podstawie planu, realizowane były ad hoc stosownie do zlecenia ich przeprowadzenia. Mając na uwadze niską skalę nieprawidłowości nie wprowadzono szczegółowych reguł dotyczących planowania czynności i kontroli w tym zakresie.

Badaniem objęto wszystkie czynności sprawdzające zrealizowane w latach 2021 – 2024 (I kw.). Stwierdzono, że prowadzone czynności dotyczyły:

- w 4 przypadkach zasadności objęcia opłatami (w tym w 3 przypadkach dotyczących opłaty cukrowej),
- w 20 przypadkach poprawności naliczenia opłat i prawidłowości sporządzenia deklaracji CUK-1.

W efekcie zrealizowanych czynności sprawdzających w 6 przypadkach stwierdzono nieprawidłowe sporządzenie deklaracji skutkujące błędnym wyliczeniem opłaty cukrowej. W związku z czym wezwano podatników do złożenia korekty, które w tych przypadkach skutkowało zwiększeniem opłat na łączną kwotę 12 961 zł (z tego w 2021 r. – 11 464 zł; w 2022 r. – 1 496 zł; w 2024 r. – 1 zł).

Naczelnik Urzędu podał, że sporządzone korekty informacji CUK-1 były wynikiem przeprowadzonych przez organ czynności sprawdzających. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że błędy w sporządzonych pierwotnie informacjach nie wskazywały na nadużycie prawa i zamiar uszczuplenia wpływów budżetowych. W związku z tym nie zostały ustalone dodatkowe opłaty, o których mowa w ustawie o zdrowiu publicznym i ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Za prawidłowością przyjętego stanowiska w zakresie przesłanek do ustalenia dodatkowych opłat w zakresie opłaty cukrowej

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1608, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151.

i opłaty alkoholowej przemawiało aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych.

W kontrolowanym okresie nie realizowano czynności kontrolnych w zakresie opłaty cukrowej. Jak podał Naczelnik Urzędu nie prowadzono kontroli podatkowych w zakresie opłaty od napojów alkoholowych i opłaty od środków spożywczych, gdyż stwierdzone nieprawidłowości zostawały wyjaśniane i korygowane na etapie czynności sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 113, 121-122, 125-126, 133-135)

2.2. Badaniem w zakresie terminowości wpłat objęto 30 wybranych deklaracji dotyczących opłat:

- 11 z nich dotyczyło opłaty alkoholowej (wszystkie złożone w latach 2021-2023), gdzie zadeklarowano opłaty w łącznej wysokości 718,4 tys. zł. W przypadku 10 deklaracji zarówno deklarowana wpłata, jak i deklaracja, wykonane i złożone zostały terminowo, tj. do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza. Zapłata następowała w terminie do dwóch dni od złożenia deklaracji.

W jednym przypadku na kwotę 5,6 tys. zł zarówno deklaracja, jak i wpłata zostały zrealizowane z jednodniowym opóźnieniem

Naczelnik Urzędu podał, że w przypadkach opóźnień jednodniowych w składaniu deklaracji nie były sporządzane zawiadomienia karno-skarbowe, ani formalne odstąpienia z uwagi na konieczność racjonalnego wykorzystania zasobów kadrowych urzędu do spraw większej wagi. Podał również, że nie zostały ustalone dodatkowe opłaty, o których mowa w ustawie o zdrowiu publicznym i ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Nie stwierdzono nadużycia prawa w przypadku podatnika, który dokonał wpłaty opłaty alkoholowej 1 dzień po terminie. Za prawidłowością przyjętego przez stanowiska w zakresie przesłanek do ustalenia dodatkowych opłat przemawiało aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych.

Kierownik Referatu Rachunkowości podała, że zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych za traktowanie przesyłki listowej jako poleconej. Nie nalicza się zatem odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych nieprzekraczających 8,70 zł. Odsetki od zaległości podatkowej w wysokości 5,6 tys. zł liczone za okres od następnego dnia, po dniu, w którym upłynął termin płatności wynoszą 1 zł. Odsetek nie pobrano z uwagi na fakt, że ich wysokość nie przekroczyła kwoty 8,70 zł. W związku ze złożeniem informacji po ustawowym terminie – opóźnienie 1 dzień – odstąpiono od sporządzenia zawiadomienia o stwierdzeniu naruszenia przepisów prawa podatkowego – z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu.

- 19 z nich dotyczyło opłaty cukrowej, gdzie zadeklarowano opłaty w łącznej wysokości 195,3 tys. zł. We wszystkich przypadkach zarówno deklarowana wpłata, jak i deklaracja, wykonane i złożone zostały terminowo, tj. do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy informacja.

(dowód: akta kontroli str. 92-99, 100, 104, 125-126, 129, 130, 132-135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. 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 Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 9 lipca 2024 r.

Kontroler
(-) Szymon Hałasiewicz
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki