



*ujednolicony tekst wystąpienia
po zmianach wprowadzonych Uchwałą
Komisji Odwoławczej z dnia 20 stycznia 2012 r.*

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 21 grudnia 2011 r.

**Pan
Jerzy Drogoś
Dyrektor
Izby Celnej w Gdyni**

LGD-4101-022-02/2011
P/11/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Izbie Celnej w Gdyni (dalej: „Izba”), obejmującą opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych w latach 2010-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Izby w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. Izba prawidłowo realizowała zadania w zakresie dochodzenia zaległych należności w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych, pomimo stwierdzenia przypadków znacznego upływu czasu pomiędzy podejmowaniem poszczególnych działań w celu wyegzekwowania zaległości, dochodzenia zaległości w kwocie niższej od należnej (w 1 przypadku) oraz osiągnięcia niskich wskaźników efektywności egzekucji.

Zrealizowane przez Izbę w 2010 r. i w I półroczu 2011 r. dochody z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych (odpowiednio: 825.367 tys. zł i 419.725 tys. zł) były wyższe o – odpowiednio – 214.356 tys. zł (o 35,1%) i 97.299 tys. zł (o 30,2%) od uzyskanych

w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. Zaległości netto z tego tytułu na koniec 2010 r. wyniosły 1.898 tys. zł i były niższe o 634 tys. zł, tj. o 25,0%, od zaległości na koniec 2009 r. Zaległości na dzień 30.06.2011 r. wyniosły 44.187 tys. zł, jednak kwota 43.249,4 tys. zł dotyczyła zaległości, objętej doręczoną stroną w dniu 01.07.2011 r. decyzją naczelnika urzędu celnego odraczającą termin płatności podatku (należność uregulowano).

W 2010 r. i w I półroczu 2011 r. Izba osiągnęła niskie wskaźniki efektywności egzekucji zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych (odpowiednio: 2,0% i 1,5%). Podstawową przyczyną tak niskiej skuteczności egzekucji były problemy z egzekwowaniem zaległości powstałych w latach 2001-2005, dotyczących podmiotów, które zlikwidowały działalność gospodarczą. Zaległości powstałe w okresie objętym badaniem egzekwowane były na bieżąco.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania należności wynikających z objętych badaniem 10 deklaracji dla podatku akcyzowego, na łączną kwotę 100.383,8 tys. zł, które nie zostały zapłacone w terminie, a których termin płatności upłynął w okresie od 25.11.2009 r. do 25.05.2011 r. oraz należności w podatku akcyzowym przypisanych w badanym okresie na podstawie 9 decyzji pokontrolnych naczelników urzędów celnych, na łączną kwotę 83,3 tys. zł.

Badanie działań egzekucyjnych, podejmowanych przez Izbę w stosunku do zaległości 3 największych dłużników na dzień 30.06.2011 r. (na kwotę 924,4 tys. zł) oraz zaległości objętych 3 tytułami wykonawczymi o najwyższych kwotach, które w okresie od 01.01.2010 r. do 30.06.2011 r. zostały odpisane z tytułu przedawnienia (na kwotę 574,5 tys. zł) wykazało, że:

- na ww. zaległości, dotyczące należności powstałych w okresie od 2001 r. do 2005 r., upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiono zgodnie z § 3 *ust. 1* i § 5 *ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹. Pomimo szeregu działań nie wszczęto postępowania egzekucyjnego w stosunku do zaległości 1 dłużnika na kwotę 413,9 tys. zł, ponieważ – jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Egzekucji Izby – dłużnik (spółka z o.o.) nie prowadził działalności od 2002 r. i nie było możliwości doręczenia mu tytułów wykonawczych, a poszukiwania jego majątku i siedziby nie przyniosły rezultatu,

¹ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

- prowadzone przez Izbę i inne organy egzekucyjne czynności w celu ich wyegzekwowania okazały się nieskuteczne, a zaległości w łącznej kwocie 1.136,6 tys. zł, odpisano jako nieściągalne z powodu przedawnienia (odpisane odsetki wyniosły 930,2 tys. zł).

Stwierdzono jednak, że w stosunku do każdego z ww. podmiotów przez okresy od 2 lat do 3 lat i 5 miesięcy nie prowadzono żadnych działań w celu wyegzekwowania zaległości, co w ocenie NIK mogło przyczynić się do nieskuteczności ich egzekucji.

Ponadto, na skutek niezwyfikowania: przez Urząd Celnny w Słupsku danych wynikających ze złożonej przez jednego z ww. dłużników deklaracji (za listopad 2003 r.) oraz przez Izbę – kwoty do egzekucji, wynikającej z systemu ZEFIR, na jedną z ww. zaległości wystawiono tytuł wykonawczy na kwotę o 25,4 tys. zł niższą od wynikającej z całości dokumentacji podatkowej i księgowej, na co wskazuje dokumentacja zebrana w toku postępowania egzekucyjnego. Na dzień 30.06.2011 r. odsetki od ww. kwoty wyniosłyby 23,6 tys. zł (należności tych nie wyegzekwowano).

W badanym okresie naczelnicy urzędów celnych wydali 2 decyzje odraczające termin płatności należności z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych na łączną kwotę 78.556,9 tys. zł. Kwoty odroczonego podatku zostały uregulowane w terminach wynikających z tych decyzji wraz z należną opłatą prolongacyjną.

2. Działania Izby, mające na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, prowadzone były rzetelnie, pomimo nieopracowania dla Wydziału Zwalczania Przystępczości operacyjnego planu kontroli na I i II półrocze 2011 r. oraz stwierdzenia przypadków niewysyłania raportów zwrotnych na otrzymane w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania Akcyzowego komunikaty informacyjne – w przypadku niewykrycia nieprawidłowości.
 - 2.1. Wydział Zwalczania Przystępczości Izby realizował w badanym okresie kontrole na podstawie taktycznych planów kontroli opracowanych przez Izbę, w których określono m.in. mierniki zaangażowania tego Wydziału w poszczególnych obszarach kontroli. W obszarach dotyczących wyrobów alkoholowych w 2010 r. osiągnięto wartość ww. miernika na poziomie 15,2% (a zaplanowano na poziomie 16%).

Pomimo obowiązku wynikającego z § 16 Zarządzenia Nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną nie opracowano ww. operacyjnego planu kontroli na I i II półrocze 2011 r.

Z wyjaśnień p.o. Naczelnika Wydziału Zwalczenia Przeszeczności Izby wynika, że plany kontroli ujmowano w tygodniowych planach pracy referatów Wydziału, jednak dokumentu, wymaganego ww. zarządzeniem nie sporządzono.

Dodać należy, iż plan taki na 2010 r. opracowano zgodnie z ww. zarządzeniem.

Wydział przeprowadził w 2010 r. 907, a w I półroczu 2011 r. 286 kontroli dotyczących wyrobów alkoholowych, a osiągnięte wskaźniki efektywności tych kontroli wyniosły odpowiednio 6,3% i 5,4%. Z wyjaśnień Pana Dyrektora wynika m.in., że jedną z przyczyn uzyskania takich wskaźników było prowadzenie kontroli równoległe w kilku obszarach ryzyka (zdarzało się, że pozytywny wynik kontroli dotyczył innego obszaru), jednak ogólny wskaźnik efektywności kontroli w 2010 r. był niewiele wyższy i wynosił 6,7%, a w I półroczu 2011 r. wyniósł 15,4%.

W badanym okresie Izba przeprowadziła 75 kontroli w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych wspólnie z Policją oraz ze Strażą Graniczną. W wyniku 10 z ww. kontroli, w których wykryto nieprawidłowości, sprawy przekazano do komórek dochodzeniowo-śledczych w podległych urzędach celnych, a zakwestionowany towar przekazano do magazynów depozytowych.

W wyniku przeprowadzenia w badanym okresie przez podległe Izbie urzędy celne:

- 38 kontroli w podmiotach dokonujących obrotu m.in. alkoholem etylowym skażonym i wyrobami wyprodukowanymi na bazie tego alkoholu, w 3 przypadkach ujawniono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu dopuszczalnych norm zużycia alkoholu etylowego czystego do produkcji leków, natomiast nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie obrotu alkoholem skażonym,
- 66 kontroli w hurtowniach, sklepach, restauracjach, barach itp. miejscach, mających na celu wykrywanie wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych z nielegalnej produkcji lub powstałych na bazie odkażania alkoholu etylowego, w 1 przypadku ujawniono 188,7 litrów wyrobów alkoholowych niewiadomego pochodzenia oraz zakwestionowano 250 szt. podatkowych znaków akcyzy na opakowania jednostkowe wyrobów spirytusowych, a efekty finansowe tej kontroli wyniosły 6,3 tys. zł.

Funkcjonariusze Izby nie korzystali z uprawnienia do obserwacji, określonego w art. 75b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej², gdyż do Izby nie wpłynęły wnioski o przeprowadzenie takich obserwacji. Ponadto nie kierowano funkcjonariuszy do odbycia szkoleń w ww. zakresie. Jednak Pan Dyrektor wyjaśnił, że rozważa utworzenie komórki, która wykorzystywałaby uprawnienia określone w ww. przepisie.

Izba oraz podległe urzędy celne nie wykonywały kontroli, o których mowa w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefa Służby Celnej z dnia 23.03.2011 r., tj. kontroli w celu sprawdzenia prawidłowości ostatecznego przeznaczenia importowanych płynów do spryskiwaczy szyb samochodowych i płynów przeciwoślodzeniowych, z powodu – jak wynika z wyjaśnień Pana Dyrektora – niewielkiej ilości i wartości takich towarów, deklarowanych w zgłoszeniach celnych.

- 2.2. Izba monitorowała terminowość oraz prawidłowość załatwiania przez podległe urzędy celne spraw w ramach współpracy między organami państw członkowskich Unii Europejskiej. Otrzymane od podległych urzędów celnych 4 komunikaty informacyjne, w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania Akcyzowego – EWSE, przekazano do Centralnego Biura Łącznikowego ds. akcyzy ELO niezwłocznie. Terminowo załatwiono również 6 wniosków MVS otrzymanych z innych państw. Spośród 33 otrzymanych przez Izbę komunikatów informacyjnych w ramach systemu EWSE z innych państw – w 1 przypadku wysłano komunikat zwrotny, a w pozostałych przypadkach komunikatów nie wysyłano, ponieważ nie wykryto nieprawidłowości.

Lokalny Koordynator Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych w badanym okresie gromadził, zestawiał i przechowywał informacje dotyczące skażenia alkoholu etylowego oraz o wysyłkach, nabyciu i imporcie alkoholu etylowego całkowicie skażonego i wyrobów wyprodukowanych na jego bazie i na podstawie tych danych przekazywał miesięczne informacje do Izby Celnej w Łodzi. Na podstawie informacji otrzymanych od Koordynatora naczelnicy podległych urzędów celnych podjęli decyzje o przeprowadzeniu 20 kontroli w zakresie obrotu alkoholem skażonym. Ponadto na polecenie Dyrektora Izby z dnia 29.07.2011 r. zaplanowano kontrole doraźne w podmiotach, które nabyły alkohol skażony „metodą

² Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

łotewską” (do 31.10.2011 r. przeprowadzono 15 takich kontroli, nie stwierdzając nieprawidłowości).

3. W wyniku analiz ryzyk, prowadzonych przez Izbę w badanym okresie, nie zidentyfikowano barier utrudniających osiągnięcie lepszych wyników w wykrywaniu oraz ograniczaniu nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. W związku z tym Izba nie składała zawiadomień lub informacji do Ministerstwa Finansów, Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych lub innych organów, związanych ze stwierdzeniem takich barier.

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

- 1) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) ograniczającego ryzyko występowania przerw w prowadzeniu działań w celu wyegzekwowania zaległości,
- 2) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego określenie egzekwowanych kwot zaległości w prawidłowej wysokości,
- 3) sporządzanie operacyjnych planów kontroli dla Wydziału Zwalczenia Przystępczości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia, 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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.