



Olsztyn, dnia 29 listopada 2011 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

**Pan
Robert Torenc
Dyrektor
Izby Celnej
w Olsztynie**

P/11/023;LOL-4101-18-01/2011

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 Olsztynie przeprowadziła w Izbie Celnej w Olsztynie („Izba”) kontrolę opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w okresie 2010 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 17 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Izbę w badanym okresie zadań w zakresie opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych.

Ocenę tę uzasadniają w szczególności:

- prawidłowe prowadzenie czynności kontrolnych mających na celu zapobieganie, ujawnianie i zwalczanie oszustw podatkowych oraz innych nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego,
- wnikliwe analizowanie barier utrudniających osiągnięcie lepszych wyników w wykrywaniu oraz ograniczaniu nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, a także bieżące informowanie Ministerstwa Finansów i Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych o rozpoznanych problemach,

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

- prowadzenie windykacji należności w zakresie podatku akcyzowego od napojów alkoholowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji² oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³,
- współpracowanie z organami administracyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wewnątrzspółnotowego handlu produktami objętymi podatkiem akcyzowym, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami.

Stwierdzone uchybienie dotyczyło natomiast błędnego zarejestrowania w systemie ZEFIR ośmiu decyzji wymierzających podatek akcyzowy od paliwa, jako decyzji dotyczących podatku akcyzowego od alkoholu.

1. W latach 2009-2011 (I półrocze) wykonane przez Izbę dochody z tytułu podatku akcyzowego od napojów alkoholowych wyniosły łącznie 57.322,80 tys. zł, z tego: 19.535,4 tys. zł w 2009 r., 25.311,4 tys. zł w 2010 r. i 12.476,0 tys. zł w I półroczu 2011 r. Wysokość zaległości wymagalnych z tytułu tego podatku wyniosła natomiast odpowiednio: 12.443,7 tys. zł, 12.421,9 tys. zł i 12.422,7 tys. zł. Zaległości te objęte były postępowaniami egzekucyjnymi, przy czym w 2009 r. w Izbie prowadzono cztery postępowania na łączną kwotę 357 tys. zł (wobec dwóch podmiotów), w 2010 r. cztery - na łączną kwotę 337,1 tys. zł (wobec dwóch podmiotów), a w I półroczu 2011 r. dwa postępowania na łączną kwotę 285,1 tys. zł (wobec jednego podmiotu). Postępowania egzekucyjne względem pozostałych zaległości prowadzone były natomiast przez inne uprawnione do tego organy. Analiza siedmiu postępowań egzekucyjnych obejmujących 99% zaległości wg stanu na 30 czerwca 2011 r. wykazała m.in., że prowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż we wszystkich przypadkach terminowo wysyłano upomnienia i wystawiono tytuły wykonawcze oraz podejmowano działania mające na celu ustalenie miejsca pobytu dłużników i składników ich majątku. W stosunku do ww. dłużników stosowano również odpowiednie środki egzekucyjne, tj. przewidziane w art. 1a pkt 12.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

ww. ustawy. Należy zaznaczyć jednak, iż w badanym okresie kwoty wyegzekwowanych zaległości, w stosunku do kwot objętych windykacją, były niewielkie, gdyż tylko w 2010 r. wyegzekwowano 20,3 tys. zł (6%), a w 2009 r. i w I półroczu 2011 r. nie wyegzekwowano żadnych zaległości. Główną tego przyczyną, był brak majątku dłużników, do którego możnaby skierować egzekucję.

2. W okresie III kwartał 2009 r. - III kwartału 2011 r., pracownikom Izby wykonującym czynności egzekucyjne wypłacono łącznie 76 tys. zł dodatków do uposażenia zasadniczego. Dodatki te przyznano na podstawie obowiązującego w Izbie „Regulaminu ustalania w Izbie Celnej w Olsztynie wysokości dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych osobiście wykonujących czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego” (zwanego w dalszej treści „Regulaminem dodatków do uposażenia”). Wprowadzono go decyzją Dyrektora Izby z dnia 30 listopada 2009 r. na podstawie obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 października 2009 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków⁴. Mimo wejścia w życie nowego rozporządzenia regulującego ww. kwestie⁵, dopiero 4 listopada 2011 r., a więc w trakcie kontroli NIK, dokonano w ww. Regulaminie zmiany zapisu wskazującego akt prawny na podstawie którego został on wydany.

Ustalono, że w Izbie analizowano wpływ ww. dodatków na efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Analizy te wykazały, że średnia roczna kwota zaległości wyegzekwowana przez jednego pracownika wykonującego osobiście czynności egzekucyjne (poborcę skarbowego) wzrosła z 65,95 tys. zł w 2008 r. do 99,84 tys. zł w 2009 r. i 188,22 tys. zł w 2010 r.

3. W toku kontroli ustalono, że w systemie ZEFIR jako decyzje dotyczące podatku akcyzowego od alkoholu, ujęto osiem decyzji na łączną kwotę 147.631,80 zł, które w rzeczywistości dotyczyły wymierzenia podatku akcyzowego od paliwa (jedna z 2002 r., jedna z 2008 r. i sześć z 2009 r.). Z wyjaśnień Pana Dyrektora wynikało, że przyczyną błędnych rejestracji była znaczna liczba decyzji wydawanych przez urzędy

⁴ Dz. U. Nr 181, poz. 1409 – rozporządzenie to obowiązywało w okresie od 31 października 2009 r. do 17 kwietnia 2011 r.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków (Dz. U. Nr 81, poz. 442) – obowiązujące od 18 kwietnia 2011 r.

celne oraz brak możliwości bezpośredniego wglądu w tytuł szczegółowy podatku akcyzowego. Podkreślić jednak należy, że jeszcze w toku kontroli NIK Pan Dyrektor podjął działania w celu wyeliminowania tych uchybień, zobowiązując właściwych pracowników Izby m.in. do szczegółowego opisywania kwot podatku akcyzowego przekazywanych do postępowania egzekucyjnego.

4. W badanym okresie Izba podejmowała szereg działań mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości w zakresie poboru podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Polegały one m.in. na:
- analizowaniu zagrożeń oraz prowadzenie analizy ryzyka związanego z obrotem alkoholem, w tym wynikających z poleceń Szefa Służby Celnej z dnia 24 czerwca 2010 r. i 23 marca 2011 r.
 - nadzorowaniu i koordynowaniu kontroli obrotu alkoholem etylowym skażonym i wyrobów wyprodukowanych na jego bazie, w tym kontroli obrotu importowanymi płynami do spryskiwaczy szyb samochodowych i płynami przeciwoślodzeniowymi,
 - wykonywaniu przez Wydział Zwalczania Przeszłości Izby kontroli w punktach gastronomicznych, sklepach i hurtowniach w zakresie wykrywania wprowadzania do obrotu wyrobów alkoholowych z nielegalnej produkcji i przemytu,
 - współpracy, w trakcie wykonywania kontroli, z innymi organami i służbami, w tym ze Strażą Graniczną, Policją i Centralnym Biurem Śledczym.

W latach 2009-2011 (I półrocze) Izba, wraz z podległymi urzędami celnymi, przeprowadziła łącznie 18.495 kontroli, z tego kontrole zrealizowane przez ww. Wydział wyniosły odpowiednio 4.726, 4.539 i 2.719. Efektywność przeprowadzanych kontroli, rozumiana jako relacja kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogólnej liczby kontroli, dla Izby wraz z podległymi urzędami celnymi wyniosła 1,3% w 2009 r., 1,2% w 2010 r. i 1,5% w I półroczu 2011 r., a w wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono łącznie 21,4 tys. litrów alkoholu (odkażonego oraz z przemytu) o wartości 1.563,4 tys. zł. Niewielka efektywność przeprowadzonych ww. kontroli wynikała głównie z małej skali zagrożeń w tym zakresie na terenie właściwości Izby.

Ustalono ponadto, że do zakończenia kontroli NIK, Izba nie korzystała z uprawnień do obserwacji, określonych w art. 75b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁶, głównie z uwagi na niezakończenie prac związanych ze wdrożeniem tego

⁶ Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

uprawnienia. Podkreślić przy tym należy, że rozporządzenie⁷ regulujące sposoby przeprowadzania ww. obserwacji, ich rejestrowania oraz dokumentowania, weszło w życie dopiero z dniem 28 stycznia 2011 r.

5. Izba rzetelnie i wnikliwie analizowała bariery utrudniające osiągnięcie lepszych wyników w wykrywaniu oraz ograniczaniu nieprawidłowości w poborze podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych oraz na bieżąco przekazywała Ministerstwu Finansów i Krajowej Grupie Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych informacje w tym zakresie. W latach 2009 - 2011 r. (I półrocze) skierowano do ww. instytucji cztery pisma z propozycjami zmian obowiązujących przepisów prawa, m.in. w zakresie problemów związanych z obrotem alkoholem całkowicie skażonym. Ponadto, w ww. okresie prowadzono w Izbie „Regionalny Rejestr Ryzyka”, który poddawany był okresowej weryfikacji.
6. Izba Celna właściwie współpracowała z organami administracyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom w obrocie alkoholowymi wyrobami akcyzowymi. W tym celu m.in.:
 - rzetelnie monitorowano terminowość oraz prawidłowość załatwiania spraw przez podległe urzędy celne oraz prowadzono analizy dotyczące efektywności współpracy w tym zakresie,
 - uczestniczono w wymianie informacji w trybie rozporządzenia Rady (WE) nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych⁸,
 - w dniu 15 września 2010 r. zawarto porozumienie z Dyrektorem Izby Celnej w Białymstoku oraz Naczelnikiem Terytorialnego Urzędu Celnego w Kownie w sprawie współpracy w zakresie zwalczania naruszeń prawa celnego na obszarze pogranicza polsko-litewskiego. Realizując zapisy tego porozumienia Izba wymieniała informacje dotyczące naruszeń prawa celnego związanych z przemysłem oraz dane dotyczące przewozu przez granicę państw członkowskich UE towarów akcyzowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, wobec usunięcia w trakcie kontroli uchybienia odnoszącego się do zapisu Regulaminu dodatków do uposażenia oraz

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie wykonywania przez funkcjonariuszy celnych czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych (Dz. U. nr 10, poz. 50).

⁸ Dz. U. UE.L.04. 359.1

dotyczącego błędnej rejestracji w systemie ZEFIR ośmiu decyzji wymierających podatek akcyzowy od paliwa, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag.

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.

Z poważaniem