



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia **19** grudnia 2011 r.

**Pan
Arkadiusz Tomczyk
Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu**

LPO-4101-29-01/2011
P/11/023

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 Poznaniu, przeprowadziła w Izbie Celnej w Poznaniu (zwanej dalej „Izbą”), kontrolę w zakresie opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 listopada 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Izby w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyzszą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe.

1. Wykonywanie kontroli, o której mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej² realizował w Izbie Wydział Zwalczania Przeszeczności (IZPW) i 3 Referaty - Grupy Mobilne. Działania kontrolne były adekwatnie do zatwierdzonych przez Ministra Finansów „Arkuszy i Profili ryzyka strategicznego w obszarze wyrobów alkoholowych”, tj. w obszarze ryzyka 8.1. Alkohol etylowy skażony i wyroby na bazie tego alkoholu oraz w obszarze 8.2. Alkohol etylowy nieskażony i wyroby na bazie tego alkoholu. Powyższe obszary ryzyka strategicznego wystąpienia nieprawidłowości ujęte były w Regionalnym Rejestrze Ryzyk oraz w realizowanym na poziomie izby celnej „Taktycznym Planie Kontroli”. Regionalny Rejestr Ryzyk podlegał półrocznej aktualizacji, zgodnie z wymogami Instrukcji tworzenia i prowadzenia rejestrów ryzyka oraz dokumentowania operacji na ryzykach wskazanej w zarządzeniu nr 2 Ministra Finansów z 13 stycznia 2010 r. w sprawie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną (niepublikowane). IZPW w roku 2010 i I półroczu 2011 r. podejmował działania w ramach poszczególnych ryzyk w zakresie wskazanym w profilach ryzyka dla komórek zwalczania przeszeczności. W efekcie powyższego grupy mobilne przeprowadziły 4.667 kontroli. W wyniku tych kontroli

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

² Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.

ujawniono 58 nieprawidłowości i zajęto nielegalny alkohol o wartości 4.050.412,00 zł, co do którego uszczuplenia finansowe zostały wyliczone na kwotę 2.320.063,00 zł. Nieprawidłowości polegały głównie na nielegalnych próbach wprowadzenia do obrotu alkoholu etylowego niewiadomego pochodzenia oraz odkażaniu alkoholu etylowego całkowicie skażonego (ujawnienia oczyszczalni). Opisane powyżej działania, NIK ocenia pozytywnie pod względem legalności i rzetelności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również fakt, że w wyniku zawarcia porozumień w sprawie współdziałania z innymi służbami i organami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, stosownie do uprawnień wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, ujawniono trzy przypadki nielegalnie prowadzonych oczyszczalni alkoholu etylowego całkowicie skażonego.

2. Funkcjonariusze Izby Celnej w Poznaniu nie korzystali z przysługujących im od dnia 1 stycznia 2011 r. uprawnień do obserwacji wynikających z art. 75b ustawy o Służbie Celnej. Zdaniem Pana Dyrektora „do zarządzenia czynności obserwacji musi istnieć podstawa faktyczna – posiadanie informacji o ewentualnej możliwości zaistnienia przestępstwa skarbowego / przestępstwa z katalogu określonego w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy, forma wniosku o obserwację i dokumentacja legitymizująca takie działanie. Zdaniem NIK, nie jest to wystarczającym wytłumaczeniem do odstąpienia od tego uprawnienia w kontekście działań polegających na współdziałaniu z innymi organami.

3. W Izbie Celnej w Poznaniu nie prowadzono analiz dotyczących efektywności współpracy państw członkowskich UE. Izba Celna w Poznaniu nie sporządzała i nie przekazywała także do Ministerstwa Finansów oraz Krajowej Grupy Zadaniowej ds. Wyrobów Alkoholowych raportów dotyczących terminowości, prawidłowości oraz efektywności współpracy państw członkowskich UE w zakresie wyrobów alkoholowych.

Stosownie do art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych, uprawnienia w zakresie współpracy z państwami członkowskimi przysługują powoływanym w państwach członkowskich centralnym biurom łącznikowym, dysponującym pełnymi danymi dot. tej współpracy. Natomiast do szacowania i oceny ryzyk w obszarach akcyzowych na poziomie krajowym powołane zostały krajowe grupy zadaniowe, w tym KGZ ds. Wyrobów Alkoholowych, uprawnione zarówno do prowadzenia analiz strategicznych, jak i do zlecenia wykonania analiz regionalnych izbom celnym. W kontrolowanym okresie ani KGZ, ani Ministerstwo Finansów nie zlecały Izbie Celnej w Poznaniu przeprowadzenia analiz regionalnych dot. efektywności współpracy państw członkowskich UE i sporządzenia raportów z tych analiz.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pod względem rzetelności ocenia sposób realizacji przez Izbę zaleceń Szefa Służby Celnej określonych w piśmie z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie kontroli obrotu importowanymi płynami do spryskiwaczy szyb samochodowych i płynami przeciwoblodzeniowymi w celu sprawdzenia prawidłowości ich ostatecznego przeznaczenia. Na podstawie zasad w nim zawartych oraz dokonanych przez importerów zgłoszeń celnych, dotyczących towarów w postaci płynów zapobiegających

zamarzaniu i płynów przeciwoblodzeniowych, zadeklarowanych do pozycji HS 3820 Wspólnej Taryfy Celnej wytypowano 8 podmiotów i przeprowadzono w 6 z nich, w II kwartale 2011 r., kontrole doraźne. Nieprawidłowość polegającą na różnicy (1,4 kg o wartości 99 zł) alkoholu etylowego skażonego pomiędzy stanem ewidencyjnym i inwentaryzacyjnym, stwierdzono w jednym podmiocie. W pozostałych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pod względem celowości ocenia również funkcjonowanie systemu wymiany informacji o przypadkach całkowitego skażenia alkoholu etylowego oraz wysyłce, nabyciu i imporcie alkoholu etylowego całkowicie skażonego i wyrobów wyprodukowanych na jego bazie. W efekcie dokonane ustalenia faktyczne, poczynione przez funkcjonariuszy IZPW doprowadziły do ujawnienia jednej nielegalnej rozlewni i oczyszczalni alkoholu. Ponadto na podstawie informacji o nabyciu alkoholu całkowicie skażonego otrzymanych od naczelników urzędów celnych z właściwości innych Izb Celnych w kontrolowanym okresie wytypowano i przeprowadzono 27 kontroli takich podmiotów, w wyniku czego ujawniono niezaewidencjonowaną sprzedaż rozcieńczalnika w ilości 12.877,90 l o szacunkowej wartości netto 39.156,00 zł.

6. NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia brak monitorowania przez Izbę, terminowości wprowadzania do systemu Zefir deklaracji podatkowych oraz decyzji pokontrolnych przez podległe urzędy celne. Jak wynika z wyjaśnień Pana Dyrektora ze względu na ogromną ilość składanych deklaracji i korekt, jak również wydawanych decyzji, niemożliwa była weryfikacja terminowości wprowadzania każdej deklaracji i każdej decyzji do systemu ZEFIR. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że Dyrektor Departamentu Służby Celnej już pismem z dnia 2 marca 2011 r. nr SC8/0410/5/JID/11/1848 wskazał na dostęp do narzędzia służącego do monitorowania i sprawdzania poprawności danych z deklaracji podatkowych, a powyższe pismo przez pomyłkę nie zostało skierowane do realizacji do pionu finansowego Izby.

Należy zauważyć jednak, że jeszcze w trakcie kontroli NIK, Pan Dyrektor podjął czynności wprowadzające procedurę monitorowania i wyznaczył osoby odpowiedzialne za pozyskiwanie i weryfikację danych.

7. W latach 2009, 2010 i 2011 (I półrocze) zrealizowane przez Izbę dochody z tytułu podatku akcyzowego od napojów alkoholowych wyniosły odpowiednio: 2.734.736,2 tys. zł, 2.521.740,7 tys. zł i 1.197.530,0 tys. zł. Niższe wpłaty z tytułu akcyzy od wyrobów alkoholowych były konsekwencją zmniejszenia sprzedaży tychże wyrobów (należy zaznaczyć, iż w badanym okresie stawki akcyzy za powyższe wyroby nie uległy zmianie). Ogólna kwota zaległości z ww. tytułu zmniejszyła się z 318.192,3 tys. zł na koniec 2009 r. do 306.355,3 tys. zł na koniec 2010 r. (o 3,7%), a na koniec I półrocza 2011 r. wyniosła 302.345,0 tys. zł. Na zmniejszenie się kwoty zaległości netto wpływ miały m.in. wpłata przez dwie firmy kwot zadeklarowanych w grudniu 2009 roku, a zapłaconych w 2010 roku, a także dokonanie odpisu zaległości z powodu przedawnienia. Upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.

w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³.

NIK negatywnie ocenia natomiast efektywność egzekucji zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych (relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi), która w kontrolowanym okresie pomimo podejmowanych działań egzekucyjnych oscylowała poniżej 1%.

W toku kontroli NIK analizie poddano sprawy 20 dłużników posiadających zaległości w podatku akcyzowym od wyrobów alkoholowych w łącznej kwocie 329.464.064,50 zł. W sprawach dłużnika B., zalegającego na kwotę 470.679,00 zł nastąpiło wstrzymanie wykonania decyzji, trzech dłużników uregulowało zaległości w łącznej kwocie 1.421.213,00 zł, z tytułu przedawnienia zostały odpisane zaległości w kwocie 31.798.489,50 zł, natomiast sprawy dotyczące zaległości w kwocie 296.130.696,00 zł zostały przekazane do Wydziału Egzekucji i Likwidacji.

NIK zauważa, że pomimo podjętych działań egzekucyjnych w sprawach dłużników poddanych kontroli, działania te okazały się bezskuteczne (wyegzekwowano ostatecznie łącznie kwotę 428 zł zaległości głównej i 225,81 zł odsetek). Przyczyną bezskuteczności egzekucji był brak majątku zobowiązanych.

NIK negatywnie pod względem legalności ocenia działania podjęte wobec podatnika W.M., od którego wyegzekwowano kwotę 208.304,37 zł. Dyrektor Izby Skarbowej postanowieniami z dnia 28 stycznia 2010 r. stwierdził niedopuszczalność egzekucji prowadzonej wobec W.M. z uwagi na brak nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom podatkowym. Według stanowiska Naczelnika Urzędu Celnego w Kaliszu w sprawach zaległości podatnika W.M. zastosowanie miały przepisy Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2008 r., tym samym wniesienie odwołania nie skutkowało wstrzymaniem wykonania decyzji (przepisy obowiązujące do 31 grudnia 2008 r. nie wymagały nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności). Dyrektor Izby Skarbowej natomiast postanowieniami z dnia 28 stycznia 2010 r. stwierdził natomiast niedopuszczalność egzekucji prowadzonej wobec W.M. z uwagi na brak nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom podatkowym. Zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu w sprawie należało stosować przepisy Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2009 r.

Powyższe skutkowało koniecznością zwrotu wyegzekwowanej kwoty i przedawnieniem zobowiązań dłużnika w łącznej wysokości 893.311 zł.

Negatywnie, zdaniem NIK ocenić ponadto należy terminowość działań podejmowanych w sprawie podatnika B., w której nastąpiło wstrzymanie wykonania decyzji. Stwierdzono bowiem m.in., że z uwagi na braki formalne odwołania (brak pełnomocnictwa), wezwanie do podatnika o nadesłanie stosownych dokumentów wystosowano dopiero pismem nr 390000-IAGW-9118-54-57/11/AP z dnia 10 maja 2011 r., tj. dzień przed upływem dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy. Do zakończenia kontroli NIK sprawa nie została załatwiona.

³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

Przeprowadzona przez NIK w toku kontroli analiza sześciu zaległości (wybranych przy pomocy programu komputerowego ACL) w łącznej kwocie 1.697.495,00 zł wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. wykazała, że czynności egzekucyjne podejmowane były niezwłocznie. W wyniku podjętych działań wyegzekwowano zaległości od pięciu dłużników w kwocie 712.628,00 zł, natomiast pozostała zaległość (dot. jednego podatnika) w wysokości 984.867,00 zł została zgłoszona do masy upadłości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o kontynuowanie działań mających na celu poprawę efektywności egzekucji.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.