

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY

99/04

Výnosy správních poplatků, tržby z prodeje kolků

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1999 pod č. 99/04. Kontrolu řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. František Bárta.

Cílem kontroly bylo prověřit správnost vyměřování, splatnosti a odvodů správních poplatků u vybraných orgánů státní správy v letech 1997 a 1998.

Kontrolu provedly v období od dubna do července 1999 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru státních příjmů a oblastních odborů Beroun, Liberec, Most, České Budějovice a Tábor.

Kontrolovanými osobami byly:

Finanční úřad pro Prahu 1,
Finanční úřad pro Prahu 6,
Finanční úřad v Berouně,
Finanční úřad v Liberci,
Finanční úřad v Mostě,
Finanční úřad v Táboře,
Finanční úřad Brno I,
Finanční úřad Brno III;
Ministerstvo financí (dále jen „MF“);
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“);
Úřad průmyslového vlastnictví (dále jen „ÚPV“);
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (dále jen „ÚKZÚZ“);
Státní rostlinolékařská správa se sídlem v Brně;
Ministerstvo vnitra (dále jen „MV“);
Policie České republiky Správa Středočeského kraje;
Policie České republiky Správa Severočeského kraje;
Policie České republiky Správa Jihočeského kraje.

Proti kontrolnímu protokolu podal námitky ÚPV. Námitky byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících. Proti rozhodnutí o námitkách se ÚPV odvolal. O odvolání rozhodl usnesením senát NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: JUDr. František Bárta - předseda, JUDr. Jan Holeček, Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání dne 12. 10. 1999

s c h v á l i l usnesením č. 99/04/417
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Úkony správních poplatků jsou upraveny zákonem ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích (dále jen „zákon o správních poplatcích“).

Instituce vyměřující a vybírající správní poplatky se pro účely zákona o správních poplatcích označuje jako správní orgán.

Správní orgán vyměřuje a vybírá správní poplatky za jednotlivé úkony vyplývající z činností, které spadají do jeho působnosti. Je současně i správcem příjmu státního nebo územního rozpočtu.

Vymezení předmětu správních poplatků je obsaženo v číslovaných položkách sazebníku správních poplatků (dále jen „sazebník“). Správní poplatky se vyměřují a vybírají pouze za úkony, které jsou výslovně uvedeny v položkách sazebníku. Způsob jejich úhrady je určen v § 59 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a to:

- 1) bezhotovostním převodem z účtu,
- 2) v hotovosti,
- 3) kolkovou známkou do výše 5 000 Kč,
- 4) poštovní poukázkou.

Správní orgány vybírají správní poplatky na zvláštní účet státního rozpočtu, který se zřizuje u České národní banky pro příslušný správní orgán.

Kontrolu správních orgánů, zda správní poplatky jsou vybírány, vyměřovány, placeny, případně vráceny včas, ukládá ustanovení § 10a zákona o správních poplatcích příslušným územním finančním orgánům.

Místní příslušnost územních finančních orgánů se řídí sídlem správního orgánu.

Poznámka: Všechny uváděné právní předpisy jsou citovány ve znění platném pro kontrolované období.

II. Dodržování právních předpisů**A. Finanční úřady**

Cílem kontroly u finančních úřadů bylo ověřit způsob a četnost jejich kontrolní činnosti v oblasti správních poplatků a zároveň zjistit rozsah, úroveň a způsob získávání informací o správních orgánech, které vybírají a vyměřují správní poplatky.

1) Ustanovení § 10a odst. 1 zákona o správních poplatcích stanoví:

„Příslušné územní finanční orgány kontrolují ... u správních orgánů, zda poplatky jsou vybírány, vyměřovány, placeny, popřípadě vráceny včas a ve výši odpovídající tomuto zákonu. Místní příslušnost územních finančních orgánů se řídí sídlem správního orgánu.“

Kontrolou bylo zjištěno:

Kontrolní činnost finančních úřadů prováděná ve smyslu zákona o správních poplatcích je jen jejich okrajovou činností.

Finanční úřady nemají k dispozici úplné, závazné, v průběhu roku aktualizované informace o konkrétních názvech a sídlech správních orgánů, které spadají do jejich územní působnosti. Názvy a sídla správních orgánů zjišťují v rámci vlastní vyhledávací činnosti na základě znalosti místních poměrů, protože není legislativně stanovena povinnost správních orgánů registrovat se na místně příslušném finančním úřadě. Tato skutečnost výrazně omezuje rozsah a snižuje účinnost kontrol, pokud jsou prováděny.

2) Ustanovení § 9a odst. 1 a odst. 2 zákona o správních poplatcích stanoví:

*„Z poplatku vybraného podle položky 20 písm. c) sazebníku je příslušný správní orgán (úřad obce) povinen převést do státního rozpočtu za každý výherní hrací přístroj povolený k provozování částku - 5000 Kč při povolení vydaném nejdéle na tři měsíce,
- 8000 Kč při povolení vydaném nejdéle na šest měsíců,
- 15 000 Kč při povolení vydaném na kalendářní rok.“*

„Obecní úřad na částky podle odstavce 1 zakoupí kolkové známky a vylepí vrchní díly kolkových známek do své spisové evidence týkající se konkrétního povolení. Spodní díly kolkových známek vylepí na kopii povolení k provozování výherních hracích přístrojů a oba díly kolkové známky znehodnotí otiskem úředního razítka. Kopii povolení se spodními díly kolkových známek zašle do 30 dnů následujících po vydání povolení místně příslušnému finančnímu úřadu.“

Kontrolou bylo zjištěno, že došlo k porušení výše citovaných ustanovení tím, že z vybraných poplatků dle položky 20 písm. c) sazebníku nebyla převedena do státního rozpočtu zákonem stanovená částka za každý výherní hrací přístroj a ani v jediném případě obec nezaslala finančnímu úřadu kopii povolení k provozování výherních hracích přístrojů. Toto porušení není nijak sankcionováno. Ze sdělení Ministerstva financí č. j. 151/16 476//98 ze dne 10. března 1998 ve věci: Správní poplatky - položka 20 písm. c) vyplývá, že překročil-li správní orgán lhůtu stanovenou v § 9a odst. 2 zákona o správních poplatcích, neuplatňuje se sankce ani podle zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ani podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

B. Ministerstvo průmyslu a obchodu

Kontrolou byl podroben výběr správních poplatků za úřední povolení k uskutečňování zahraničně obchodní činnosti (dále jen „licence“) Licenční správou MPO (dále jen „LS MPO“), resp. správnost jejich vyměření, splatnost a odvod do státního rozpočtu.

Položka 84 sazebníku (platná pro rok 1997) stanoví:

„a) Za úřední povolení k uskutečňování zahraničně obchodní činnosti (vývozní licence), licence na vý-

voz vojenského materiálu a licence na obchod s vojenským materiálem bez přímého průvozu územím České republiky 0,5 % z ceny vyváženého zboží.“

Položka 93 sazebníku (platná pro rok 1998) stanoví:

„Úřední povolení k uskutečňování zahraničně obchodní činnosti (vývozní licence), licence na vývoz vojenského materiálu a licence na obchod s vojenským materiálem bez přímého průvozu územím České republiky 0,5 % z ceny vyváženého zboží nebo služby nejméně Kč 500,-.“

Zmocnění: Správní orgán sníží sazbu poplatku podle této položky na sazbu 0,1 %, jde-li o vývozy oceli, uhlí a koksu.“

Bylo zjištěno, že správní poplatek na vývoz dřeva byl vyměřován jen z hodnoty uvedené na vývozní licenci, i když hodnota vývozu dřeva byla ve skutečnosti mnohem vyšší, než povolovaly vývozní licence. Z převyšující hodnoty byly jen na některé případy vystaveny platební výměry a doměřen správní poplatek.

Např. za kontrolované období byla u namátkově kontrolovaných licencí překročena hodnota udělených licencí na vývoz dřeva o 704 488 607 Kč, ze které měl být vyměřen správní poplatek ve výši 3 522 467 Kč. Ke dni ukončení kontroly však nebylo z tohoto poplatku vyměřeno a zapláceno 1 952 545 Kč (viz též bod III/4).

C. Úřad průmyslového vlastnictví

Poznámka v sazebníku k položkám č. 97, 99, 106 a 109 mj. stanoví:

„Podmínkou projednání rozkladu [resp. návrhu] je ... i složení kauce ... ve výši 2500 Kč, která se v plné výši vrací, je-li podání rozkladu [resp. návrhu] oprávněné.“

Při namátkové kontrole jednotlivých plateb bylo zjištěno, že na účtu s předčíslem 3711 - Poplatky správní - ÚPV vedl v kontrolovaném období i kauce, které nejsou součástí správních poplatků a slouží k úhradě nákladů řízení.

Tím, že ÚPV na jednom účtu vedl vybrané finanční prostředky za správní poplatky i finanční prostředky za kauce, zkrátil vykazovanou výši skutečně vybraných správních poplatků v jednotlivých letech kontrolovaného období.

D. Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o správních poplatcích mj. stanoví:

„Správní orgán vydá výsledek provedeného úkonu až po té, co poplatník prokáže, že poplatek zaplatil, není-li v poznámkách k jednotlivým položkám sazebníku stanoveno jinak ...“

Regionální pracoviště ÚKZÚZ uzavřelo s dodavateli chmele dohodu o úhradě správních poplatků za činnost dle zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele. Předmětem dohody bylo placení správních poplatků tak, že poplat-

níci složili na účet regionálního pracoviště ÚKZÚZ finanční částku jako stálou zálohu, z níž byl měsíčně čerpán až úhrn správních poplatků na účet státního rozpočtu.

Regionální pracoviště ÚKZÚZ vydávalo v těchto případech výsledek provedení úkonu (konsignace) ihned po jeho provedení, a to před úhradou správních poplatků na účet státního rozpočtu. Tím nepostupovalo v souladu s ustanovením § 6 odst. 3 zákona o správních poplatcích.

III. Ostatní zjištění

1) V zákoně o správních poplatcích je nesoulad mezi ustanovením § 6 odst. 1, kde je mj. stanoveno:

„Poplatky stanovené v sazebníku pevnou částkou se platí bez vyměření a jsou splatné před provedením úkonu uvedeného v jednotlivých položkách sazebníku, s výjimkou uvedenou v poznámkách k položkám sazebníku.“

a správními úkony vymezenými v položce č. 29 (pro kontrolované období roku 1997), resp. položkou č. 26 (pro kontrolované období roku 1998) sazebníku, ve které je mj. stanoveno:

„Schválení technické způsobilosti motorového nebo přípojného vozidla, které se neshoduje se schváleným typem vozidla ...“

Správní poplatek se tedy zaplatí dle sazebníku až po schválení technické způsobilosti motorového nebo přípojného vozidla a nikoliv před provedením úkonu, jak vyžaduje zákon.

Výše správních poplatků by jen u kontrolovaných Dopravních inspektorátů Policie České republiky za léta 1997 a 1998 činila cca 3 527 900 Kč.

2) Policie České republiky Správa Jihočeského kraje neprovedla fyzickou inventuru kolkových známek ke dni 31. 12. 1997 a ke dni 31. 12. 1998 a zároveň o nich neúčtovala jako o pohledávkách za zaměstnanci a nevedla analytickou evidenci podle jednotlivých druhů cenin. Tím byl porušen zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Dále při nákupu kolků v letech 1997 a 1998 nepostupovala hospodárně, neboť nevyužila možnosti jejich nákupu s 2% provizí od České pošty, s. p. U kontrolovaného okresního ředitelství Policie České republiky by tato provize činila 300 000 Kč ročně.

3) Státní rostlinolékařská správa se řídí ve své činnosti od 1. 1. 1997 zákonem č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči. K odpovídající úpravě zákona o správních poplatcích však došlo až novelou zákona účinnou od 1. 1. 1998. Řada správních úkonů tak nebyla v roce 1997 zpoplatňována.

Například v roce 1997 byly zpoplatňované úkony uvedeny pod třemi položkami sazebníku - č. 77 až 79. Přitom podle položky č. 77 bylo zpoplatňováno vydání rostlinolékařského povolení k dovozu, průvozu a vývo-

zu podle § 8 a § 14 vyhlášky Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 63/1964 Sb., o ochraně proti zavlékání škůdců a chorob rostlin a plevelů při dovozu, průvozu a vývozu (vnější karanténa), kterou ministerstvo vydalo na základě § 21 zákona č. 61/1964 Sb., o rozvoji rostlinné výroby. Oba tyto právní předpisy byly však zákonem č. 147/1996 Sb. novelizovány, takže v roce 1997 se již toto povolení nevydávalo a vybíraly se správní poplatky pouze za vydání povolení k uvádění přípravku na ochranu rostlin (pesticidů) do oběhu. Nezpoplatňované úkony byly do sazebníku doplněny až od 1. 1. 1998. Legislativní neprovázanost tak způsobila krácení příjmů státního rozpočtu.

4) Kontrole byl podroben výběr správních poplatků za udělení dovozních a vývozních licencí LS MPO, resp. správnost jejich vyměření, splatnost a odvod do státního rozpočtu.

Podle stávající legislativy je kontrola dodržování podmínek a rozsahu stanovených v licenci v kompetenci celních úřadů, neboť ustanovení § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, stanoví:

„Celní úřad ...

l) kontroluje doklady potřebné k vývozu, dovozu nebo tranzitu zboží podle zvláštních předpisů, ... zejména úřední povolení k dovozu a vývozu zboží nebo licence k dovozu a vývozu vojenského materiálu, nebo zda jsou dodržovány povinnosti stanovené zvláštními předpisy, ... a v případě zjištění nedostatků činí příslušná opatření, ...“

Dále ustanovení § 7 vyhlášky Federálního ministerstva zahraničního obchodu č. 560/1991 Sb., o podmínkách vydávání úředního povolení k dovozu a vývozu zboží a služeb, stanoví:

„Účastník celního řízení je povinen příslušné celnici předložit originál licence; celnice bez uvedeného dokladu zboží nepropustí.“

Kontrolou bylo zjištěno, že LS MPO vydává na zboží na jednu udělenou licenci jeden nebo více (podle požadavku držitele licence) tzv. výpisů z licence. Držitel licence pak může tyto výpisy, z nichž každý slouží jako originál pro celní řízení, použít současně na různých celních úřadech k odbavení zboží. Důsledek této praxe je popsán v bodě II.B.

LS MPO je sice podle § 6 vyhlášky č. 560/1991 Sb. oprávněna odebrat držiteli licenci v případě, že poruší podmínky nebo rozsah v ní stanovené, o porušení se však nemusí vůbec dozvědět nebo je zjistí až po uskutečnění vývozu či dovozu. Držitel licence není za porušování povinností postihován.

5) MF jako příslušný státní orgán vydávalo do 31. 3. 1998 v souladu se zákonem č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, povolení k vydání dluhopisů. Tato agenda byla k 1. 4. 1998 převedena na Komisi pro cenné papíry.

V případech, že není povolení k vydání dluhopisů uděleno, není za tuto činnost dle zákona o správních poplatcích správní poplatek požadován, přestože pracnost je stejná jako při kladném vyřízení.

IV. Vyhodnocení

Z výsledků kontrolní akce vyplývá, že s vlastním výběrem správních poplatků (až na výjimky) problémy nejsou. Byly však zjištěny systémové a legislativní nedostatky, např.:

- 1) Správním orgánům není stanovena povinnost registrovat se na místně příslušném finančním úřadě. Finanční úřady, které kontrolují výběr správních poplatků, tak nemají přehled o těchto správčích.
- 2) Není sankcionováno nesplnění povinnosti převodu 50 % správního poplatku za povolení provozování výherních hracích přístrojů obcemi do státního rozpočtu.
- 3) Není stanoven způsob vydávání licenčních povolení k dovozu a vývozu tak, aby byla zajištěna spolupráce mezi MPO a celními orgány a zajištěna účinná kontrola, která by zamezila spekulacím a překračování rozsahu stanoveného licenčním povolením.
- 4) Nejsou ve všech případech současně upravovány odpovídající položky sazebníku v souvislosti s novelizačními zákony.
- 5) Zákon neřeší výslovně nakládání s kaucí v případech, kdy nedojde k meritornímu rozhodnutí (např.: řízení je zastaveno na žádost účastníka). Dosavadní znění zákonů č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, a č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, připouští vrátit kauci na náklady řízení pouze v případě, jestliže se prokáže, že návrh na zahájení řízení byl oprávněný. Přesto Úřad průmyslového vlastnictví kauci vracel i v případech, kdy bylo řízení zastaveno.
- 6) Obecně závazným právním předpisem není stanovena povinnost provádět úhrady od určité výše formou bezhotovostního platebního styku. Např. kontrola zjistila úhradu správních poplatků ve výši 700 000 Kč v hotovosti.

Doporučuje se zvážit možnost stanovit správní poplatek již za podání žádosti o schválení technické způsobilosti motorových vozidel; obdobně i při žádosti o povolení k vydání dluhopisů.