



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.01.2018

I/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/18/001 – Prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2018 (do dnia 24 maja)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Marek Dałek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/44/2018 z dnia 3 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Borzechów, 24-224 Borzechów (dalej: Urząd lub UG)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zenon Madzelan, Wójt Gminy Borzechów od 7 grudnia 1995 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli¹ ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości realizację przez Gminę w latach 2016-2018 (do maja) zadań w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku badania próby wniosków o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz decyzji wydanych w tym zakresie stwierdzono, że prawidłowo weryfikowano wnioski producentów rolnych, ustalano limit zwrotu podatku akcyzowego, kwoty zwrotu tego podatku oraz terminowo dokonywano ich wypłaty. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano dotacje z budżetu państwa, przyznane przez Wojewodę Lubelskiego na realizację zadania.

Dotacje z budżetu państwa oraz wydatki sfinansowane z tych dotacji zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych, rozliczeniach dotacji oraz sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydaniu 10 decyzji (13,3% badanych) z opóźnieniem od 2 do 11 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Weryfikacja wniosków o zwrot podatku akcyzowego złożonych przez producentów rolnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu², zadania w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wykonywał pracownik (podinspektor) zatrudniony na stanowisku pracy ds. wymiaru podatków i opłat lokalnych w referacie finansowo-księgowym. Pracownik ten posiadał aktualny zakres czynności i upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w celach związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Regulamin organizacyjny wprowadzony został zarządzeniem nr 50/2016 Wójta Gminy Borzechów z dnia 30 grudnia 2016 r.

Wójt Gminy upoważnił Sekretarza Gminy do wydawania i podpisywania decyzji administracyjnych m.in. w sprawach dotyczących określenia wysokości zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 5-22, 256-262)

1.2. Stosowana w Urzędzie procedura prowadzenia postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego obejmowała czynności, polegające w szczególności na: przyjęciu wniosku, oznaczeniu daty jego wpływu do UG i nadaniu numeru porządkowego; weryfikacji: danych osobowych, powierzchni użytków rolnych deklarowanej przez producenta na podstawie danych z ewidencji podatkowej i geodezyjnej UG; weryfikacji załączonych faktur zakupu oleju napędowego; sprawdzeniu wniosku pod względem formalno-prawnym. Przeprowadzenie weryfikacji dokumentowano w formie podpisu na wniosku.

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej nie była kontrolowana przez Lubelski Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 23, 255)

1.3. Zgodnie z prowadzonym w UG rejestrem, w latach 2016-2018 (do 24 maja) wpłynęło 1.995 wniosków o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (777 w 2016 r., 785 w 2017 r. i 433 w 2018 r.). Nie wystąpiły przypadki powodujące konieczność wyłączenia organu administracji publicznej od załatwienia sprawy na podstawie art. 25 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej: kpa).

(dowód: akta kontroli str. 225-245)

1.4. Badanie 75 (3,8%) wniosków złożonych przez producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego wykazało, że wnioski spełniały wymogi formalne. Były kompletne, prawidłowo sporządzone i zarejestrowane. Oryginały i kopie faktur dołączone do wniosków, potwierdzające zakup oleju napędowego, posiadały adnotację „przyjęto w dniu... do zwrotu części podatku akcyzowego” oraz podpis osoby upoważnionej. Kopie faktur były opatrzone adnotacją o zgodności z oryginałem. Wnioski zostały złożone w terminach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁴ (dalej: ustawa o zwrocie podatku akcyzowego), na formularzu zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁵.

Badane wnioski zostały złożone przez producentów rolnych, o których mowa w art. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Faktury dokumentujące zakup oleju napędowego, stanowiące załączniki do wniosków, zostały wystawione w okresie sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 24-37, 77-78)

Powierzchnia użytków rolnych, deklarowana we wnioskach, była weryfikowana z powierzchnią użytków w ewidencji podatkowej i geodezyjnej Urzędu. Na podstawie oświadczeń producentów rolnych o zawartych umowach dzierżawy,

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1340.

⁵ Dz. U. poz. 789.

w Urzędzie tworzona była każdego roku lista osób wydzierżawiających grunty. Przyjmując wnioski o zwrot podatku akcyzowego, upoważniony pracownik UG sprawdzał, czy wnioskodawca oraz osoby zgłoszone jako wydzierżawiające nie znajdowały się na ww. liście, co świadczyło o jednokrotnym zgłoszeniu gruntów do wniosku o zwrot podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 24-69, 249-254)

1.6. W badanej próbie wniosków o zwrot podatku akcyzowego, złożonych przez producentów rolnych w sierpniu 2017 r. i lutym 2018 r., stwierdzono 33 faktury dokumentujące zakup oleju napędowego w ilości przekraczającej 500 litrów. Według wyjaśnienia podinspektor ds. wymiaru podatków i opłat lokalnych, żadna z faktur dołączona do wniosków o zwrot podatku akcyzowego nie budziła wątpliwości co do autentyczności, umieszczone były oryginalne pieczętki i podpisy osób wystawiających, w związku z tym nie podejmowano działań w celu ich sprawdzenia. Nie weryfikowano też wypełniania przez producentów rolnych obowiązku w zakresie zgłoszenia informacji o odbiorze oleju napędowego w ilości przekraczającej 500 litrów.

(dowód: akta kontroli str. 247-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą nieudokumentowania przeprowadzenia weryfikacji sześciu z 75 badanych wniosków. Stanowiło to odstępstwo od stosowanej w Urzędzie procedury weryfikacji wniosków. Nie miało jednak wpływu na prawidłowość postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego. Wnioski były kompletne i poprawnie wypełnione. Według wyjaśnienia Wójta Gminy, brak udokumentowanej weryfikacji na wniosku był spowodowany zwykłym przeoczeniem, a także pośpiechem, gdyż 75% wniosków producenci rolni składają w ostatnich dniach ustawowego terminu. Zdarzały się przypadki, że rolnikowi trzeba było pomóc i udzielić wyjaśnień przy wypełnianiu wniosków, co wymagało czasu.

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 217)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Prawidłowość ustalania kwot oraz terminowość wydawania decyzji i zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2016-2018 (do kwietnia) w UG wydano 1.995 decyzji przyznających zwrot podatku akcyzowego producentom rolnym na kwotę ogółem 1.038,5 tys. zł (w 2016 r. 379,4 tys. zł, w 2017 r. 385,9 tys. zł, w 2018 r. 273,2 tys. zł). Limit zwrotu podatku ustalony na 2016 r. (425,0 tys. zł) i 2017 r. (439,4 tys. zł) wykorzystano odpowiednio w 89,3% i 87,8%. Na 2018 r. ustalono limit w wysokości 366,8 tys. zł, który do końca kwietnia wykorzystano w 74,5%.

Według Wójta Gminy, główną przyczyną niewykorzystania limitów jest ubóstwo społeczeństwa. Gmina Borzechów jest jedną z najmniejszych i najbiedniejszych gmin w Polsce. Mieszkańcy gminy informowani byli o możliwości zwrotu podatku akcyzowego przez sołtysów i radnych oraz za pomocą informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie UG i wydawanej gazety samorządowej. Z informacji od części rolników z terenu gminy wynika, że barierą w systemie zwrotu podatku akcyzowego jest obowiązek dostarczania do wniosku faktur zakupu oleju napędowego.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

Wg producentów rolnych, znacznym ułatwieniem byłoby dołączenie zwrotu podatku akcyzowego do bezpośrednich płatności obszarowych.

(dowód: akta kontroli str. 77, 217-218)

2.2. Wyniki badania 75 (3,8%) decyzji o zwrocie podatku akcyzowego producentom rolnym wykazały, że decyzje zawierały prawidłowo naliczony: limit zwrotu podatku akcyzowego na dany rok; kwotę zwrotu podatku akcyzowego producentowi rolnemu oraz kwotę części limitu pozostałą do wykorzystania w danym roku, zgodnie z wymogami art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Naliczone w decyzjach kwoty podane były z dokładnością do groszy, bez stosowania zaokrągleń, o których mowa w art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷. Decyzje zawierały elementy wymagane w art. 107 § 1 kpa.

Kwoty zwrotu podatku były prawidłowo naliczone, za grunty użytkowane przez producentów rolnych na terenie Gminy Borzechów. Ustalono, że 65 decyzji (86,7% badanych) zostało wydanych w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku o zwrot podatku przez producenta rolnego, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Pozostałe 10 decyzji wydano z opóźnieniem od dwóch do 11 dni.

Zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym dokonywano w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 246)

2.3. W kontrolowanym okresie nie wydawano decyzji korygujących do decyzji wydanych w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Nie stwierdzono też przypadków wypłaty producentom rolnym zwrotów nienależnych lub w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 208-216)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spośród badanych 75 decyzji o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, 10 decyzji (tj. 13,3%) zostało wydanych w terminie od 32 do 41 dni od złożenia wniosku, tj. z opóźnieniem od 2 do 11 dni w stosunku do terminu określonego w art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego (30 dni).

Wójt Gminy wyjaśnił, że pracownik, który prowadzi sprawy związane ze zwrotem podatku akcyzowego, zajmuje się także wymiarem podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych, jak również całością spraw z zakresu działalności gospodarczej. Nawał pracy i pośpiech wymuszonymi terminami proceduralnymi w zakresie spraw podatkowych spowodował opóźnienie w wydaniu 10 decyzji. Nie było to działanie celowe ani umyślne ze strony pracownika, tylko zwykłe przeoczenie i niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 70-74, 217)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Kompletność i rzetelność wniosków gmin o przekazanie dotacji oraz rozliczenie dotacji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wnioski o przekazanie Gminie dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego i jego wypłatę, składane do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, zawierały elementy określone w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowania w sprawie zwrotu podatku

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę⁸ (dalej: rozporządzenie MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.). Wnioski przekazywano w terminach określonych w § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia. We wniosku z 18 września 2017 r., z powodu błędu w programie komputerowym wykorzystywanym do ewidencji wniosków o zwrot podatku akcyzowego, nie ujęto kwot wynikających z 26 decyzji. Dodatkowy wniosek o dotację sporządzono 17 października 2017 r.

W badanym okresie wnioskowano o dotację w kwocie ogółem 1.059,3 tys. zł, w tym 1.038,5 tys. zł na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego i 20,8 tys. zł na sfinansowanie kosztów ustalania i wypłaty zwrotu podatku.

(dowód: akta kontroli str. 79-95)

3.2. W latach 2016-2018 (do kwietnia) przyznane Gminie dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zostały w całości wykorzystane. Kwotę 1.038,5 tys. zł przeznaczono na wypłaty zwrotu podatku, a 20,8 tys. zł (2% wypłaconych dotacji) – na wynagrodzenie pracownika prowadzącego postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 95-101, 220-224)

3.3. Okresowe i roczne rozliczenia dotacji oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego zostały przekazane Wojewodzie Lubelskiemu w terminach określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.

Sprawozdania Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ i rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰. Dane wykazane w rozliczeniach dotacji i sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej prowadzonej w UG.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 102-216)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prowadzenie postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zlecono pracownikowi, który zadanie to miał przypisane w zakresie czynności. Wydatki na wypłatę wynagrodzeń z tytułu umów cywilno-prawnych (20,8 tys. zł) zostały sfinansowane z dotacji z budżetu państwa. Kwota dotacji na ten cel jest zmienna, zależna od wniosków złożonych przez producentów rolnych i kwoty zwrotu podatku, określonej w wydanych decyzjach. Jednak, zdaniem NIK, zawieranie dodatkowych umów z pracownikiem na wykonywanie obowiązków wynikających z zakresu czynności może powodować ryzyko podwójnego finansowania zadania, zwłaszcza że specyfika zadania nie zawsze pozwala na jego wykonywanie poza godzinami pracy pracownika w UG.

(dowód: akta kontroli str. 220-224)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1339.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹⁰ Dz. U. poz. 109.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o wydawanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego w terminie do 30 dni od wpływu wniosku producenta rolnego.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 30 lipca 2018 r.

Kontroler
Marek Dałek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).