



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.03.2018

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 – Prawdliwość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2018 (do dnia 30 maja)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Roman Pajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/49/2018 z dnia 5 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Spiczyn (dalej: UG lub Urząd), 21-077 Spiczyn.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Dorota Zofia Szczęsna – Wójt Gminy Spiczyn od 16 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba kontroli ocenia¹ pozytywnie realizację przez Wójta Gminy Spiczyn w latach 2016-2018 (do 30 maja) zadań określonych w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (dalej: ustawa o zwrocie podatku akcyzowego)².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku badania 75 wniosków producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz decyzji wydanych w tym zakresie stwierdzono, że prawidłowo ustalano limit zwrotu podatku akcyzowego przysługujący producentom rolnym, kwoty zwrotu tego podatku oraz terminowo dokonywano ich wypłaty. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano dotacje z budżetu państwa, przyznane przez Wojewodę Lubelskiego na realizację zadania.

Kwoty otrzymanych dotacji 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. Sprawozdania i rozliczenia terminowo przekazano Wojewodzie Lubelskiemu.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na przyjęciu do realizacji czterech wniosków producentów rolnych zawierających braki formalne. Nieprawidłowość ta nie wpłynęła na ocenę kontrolowanych zagadnień.

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 Dz.U z 2015 r. poz. 1340.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Weryfikacja wniosków o zwrot podatku złożonych przez producentów rolnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 28 pkt 19 regulaminu organizacyjnego Urzędu³, prowadzenie spraw dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej należało do zadań Wieloosobowego stanowiska pracy ds. księgowości podatkowej, wymiaru podatków i opłat w referacie finansowo-podatkowym. Osoba wykonująca w Urzędzie ww. zadania zatrudniona była na stanowisku inspektora (dalej: Inspektor), posiadała aktualny zakres czynności oraz upoważnienie do przetwarzania danych osobowych. Do podpisywania decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego Wójt Gminy upoważniła Zastępcę Wójta.

(dowód: akta kontroli, str. 4-17, 188, 305-320)

1.2. Stosowana w UG procedura prowadzenia postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej obejmowała m.in. weryfikację wniosku o zwrot podatku, w szczególności poprzez sprawdzenie powierzchni gruntów z ewidencją gruntów i budynków oraz z ewidencją podatników w systemie komputerowym Urzędu, weryfikację oświadczeń o dzierzawionych gruntach, sprawdzenie poprawności wypełnienia wniosku i przedkładanych do wniosku faktur zakupu oleju napędowego, w tym daty sprzedaży oleju napędowego. Wnioski przedłożone przez producentów rolnych, w tym dane z załączonych do wniosków faktur za zakup oleju napędowego, były rejestrowane w systemie komputerowym. Prawidłowość wprowadzenia danych do programu komputerowego weryfikowano poprzez ich porównanie z dokumentami źródłowymi.

W latach 2016-2018 (do maja) problematyka dotycząca zwrotu podatku akcyzowego nie była przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli. Realizacja ww. zadań była kontrolowana przez Lubelski Urząd Wojewódzki w 2011 r. Zalecenia pokontrolne dotyczyły podawania kwot dotacji w dokumentach przekazywanych do Wojewody Lubelskiego w wysokości wyliczonej przez system, bez ich zaokrąglania.

(dowód: akta kontroli, str. 18-23, 192-193)

1.3. Zgodnie z prowadzonym w UG rejestrem wniosków o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w latach 2016-2018 (do maja) producenci rolni złożyli 1.035 wniosków. Wydano dwie decyzje odmowne z uwagi na niespełnienie przesłanek wynikających z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego (wnioskodawcy nie byli producentami rolnymi w dniu składania wniosków). 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 administracyjnego⁴ (dalej: kpa).

(dowód: akta kontroli, str. 24-28)

1.4. Szczegółowej analizie poddano 75 wniosków o zwrot podatku akcyzowego, złożonych przez producentów rolnych, na podstawie których wydano decyzje o zwrocie podatku. Analiza wniosków pod względem formalnym wykazała m.in., że:

³ Regulamin organizacyjny został nadany zarządzeniem nr 55.2016 Wójta Gminy Spiczyn z dnia 30 grudnia 2016 r.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

- wnioski zawierały zgodną z rejestrem datę wpływu oraz numer ewidencyjny;
- załączone do wniosków oryginały lub kopie faktur potwierdzających zakup oleju napędowego zawierały adnotację dokonaną przez upoważnionego pracownika gminy: „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego”. Załączone kopie faktur były sporządzone w trakcie przyjmowania wniosków w Urzędzie;
- wnioski zostały złożone w terminach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy 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;
- wnioski były prawidłowo wypełnione pod względem formalnym, z wyjątkiem czterech wniosków, w których stwierdzono: brak danych identyfikacyjnych wnioskodawcy (numeru PESEL, numeru dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość), niepodanie liczby załączników lub podanie niepoprawnej liczby załączników.

(dowód: akta kontroli, str. 29-47, 48-101)

Objęte badaniem wnioski zostały złożone przez producentów rolnych, o których mowa w art. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Załączone do wniosków faktury zawierały elementy wymagane w art. 106e ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶. Faktury uwzględnione przy wydawaniu decyzji dokumentowały zakup oleju napędowego w okresie sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Wnioski były poprawne pod względem rachunkowym. Powierzchnia użytków rolnych wykazana we wnioskach była zgodna z ewidencją gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 102-118)

1.6. Analiza faktur przedłożonych do wybranych wniosków wykazała, że faktury stanowiące dowód zakupu oleju napędowego zostały wystawione przez podmioty, będące podatnikami podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli, str. 119-128)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przyjęciu do realizacji czterech wniosków zawierających braki formalne.

We wniosku nr WiKP.3153.1.315.2017 brak było numeru PESEL, numeru dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy. We wnioskach nr: WiKP.3153.1.196.2016 i WiKP.3153.1.213.2018 nie podano liczby załączonych faktur w poz. 20 wniosków. Natomiast we wniosku nr WiKP.3153.1.111.2016 w ww. pozycji podano liczbę załączników ogółem (19), zamiast liczby faktur lub ich kopii (dwie). Producenci rolni nie zostali wezwani do uzupełnienia wniosków. Na wnioskach brak było adnotacji świadczącej o przeprowadzeniu ich weryfikacji⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 102-118, 193)

Według wyjaśnienia Inspektor, realizującej zadania w zakresie zwrotu podatku akcyzowego, podjęte zostaną starania mające na celu doprowadzenie do prawidłowego wypełniania wniosków przez producentów rolnych. Nieudokumentowanie weryfikacji (brak daty oraz podpisu pracownika) było

⁵ Dz.U. poz. 789.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

⁷ Zamieszczono jedynie adnotację o zwolnieniu od opłaty skarbowej, podpisaną przez pracownika, realizującego zadania w zakresie zwrotu podatku akcyzowego.

spowodowane pominięciem tej czynności w obawie przed nieterminowym przygotowaniem wniosku o udzielenie dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli, str. 102-118, 193)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W 1.033 decyzjach wydanych w latach 2016-2018 (do 30 maja) w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, ustalono limity zwrotu podatku akcyzowego (na 2016 r. 241,0 tys. zł, 2017 r. – 243,3 tys. zł, 2018 r. – 198,4 tys. zł) oraz przyznano zwrot podatku (odpowiednio: 215,4 tys. zł, 217,1 tys. zł, 131,7 tys. zł). Limit zwrotu podatku w latach 2016-2017 wykorzystano w 89,4% i 89,2%, a w 2018 r. (do maja) – w 66,4%.

Wójt Gminy wyjaśniła, że główną przyczyną niewykorzystania przez producentów rolnych przyznanych im limitów był zbyt długi okres (6 miesięcy) przeznaczony na gromadzenie faktur, stanowiących dowód zakupu oleju napędowego, niezbędnych do uzyskania zwrotu.

(dowód: akta kontroli, str. 24, 303-304)

Decyzje przyznające zwrot podatku akcyzowego były generowane w systemie komputerowym, wykorzystywanym m.in. do ewidencjonowania limitu i przyznanego zwrotu podatku. Zgodnie z wyjaśnieniem Inspektora, projekty decyzji były weryfikowane m.in. pod względem aktualności podstawy prawnej i obowiązującej stawki podatku.

(dowód: akta kontroli, str. 18, 191-193, 301-302)

2.2. W okresie objętym kontrolą producenci rolni nie zgłaszali uwag i skarg do przyjętego przez UG systemu zwrotu podatku akcyzowego.

Wójt Gminy wyjaśniła, że utrudnieniem w realizacji zadania wypłaty zwrotu podatku akcyzowego przez Urząd Gminy jest praca pod presją czasu przeznaczonego na rozpatrzenie wniosków i przygotowanie zbiorczego wniosku o udzielenie dotacji celowej. Natomiast z punktu widzenia niektórych rolników będących współposiadaczami użytków rolnych, przeszkodą w ubieganiu się o zwrot podatku akcyzowego jest uzyskanie zgody od pozostałych współwłaścicieli gruntów. Producenci rolni często tłumaczą, że użytkują grunty o powierzchni wynikającej z wielkości ich udziału i taki areał chcieliby podawać we wnioskach. Część producentów rolnych ubiegających się o zwrot podatku uważa, że kwestia dopłat do paliwa rolniczego nie powinna być realizowana za pośrednictwem Urzędów Gmin. W opinii rolników najdogodniej dla nich byłoby, aby problem zwrotu podatku akcyzowego był rozstrzygany w momencie składania wniosków o płatności obszarowe w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Biurokratyczny charakter zwrotu podatku akcyzowego, spowodowany koniecznością gromadzenia faktur przez rolników oraz niska stawka zwrotu podatku przypadająca od 1 litra oleju

⁸ 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.

napędowego, która w ostatnich latach nie przekracza 1 zł, sprawia, że wielu rolników w ogóle nie korzysta z możliwości odzyskania zwrotu.

(dowód: akta kontroli, str. 303-304)

2.3. Na podstawie badania 75 decyzji stwierdzono, że zawierały one prawidłowo ustalony limit zwrotu podatku, kwotę zwrotu podatku oraz – w przypadku decyzji wydanych w pierwszym okresie rozliczeniowym – część limitu pozostałą do wykorzystania. Kwoty zawarte w decyzjach były podawane z dokładnością do groszy, bez stosowania zaokrągleń, o których mowa w art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹. Decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 kpa. Zostały podpisane przez upoważnionego Zastępcę Wójta i były wydane w terminie 30 dni od złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 48, 71, 92, 129-148)

Wyплаты zwrotu podatku dokonano w terminie do końca kwietnia i października każdego roku, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 172-187)

2.4. W badanym okresie wydano jedną decyzję zmieniającą decyzję w sprawie przyznania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹⁰, w części dotyczącej określenia kwoty zwrotu podatku (zwiększenie o 1 tys. zł). Zmiana wynikała z przeoczenia przez pracownika dwóch faktur, dokumentujących zakup oleju napędowego, dołączonych do wniosku przez producenta rolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 149-171, 194)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków wypłaty zwrotu podatku akcyzowego nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru nad prowadzeniem postępowań i wydawaniem decyzji w sprawach dotyczących zwrotu podatku akcyzowego. W czterech z 75 badanych wniosków (5,3%), stanowiących podstawę wydania decyzji o zwrocie podatku akcyzowego, stwierdzono braki formalne. Wystąpiła też konieczność wydania decyzji korygującej kwotę zwrotu podatku z powodu przeoczenia części faktur dokumentujących zakup oleju napędowego przez pracownika prowadzącego postępowanie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2016-2018 wnioski o przekazanie Gminie dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego i jego wypłatę były składane do Wojewody Lubelskiego z zachowaniem terminów określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

¹⁰ Decyzja nr WiKP.3153.1.185a.2016 z dnia 17 marca 2016 r., zmieniająca decyzję nr WiKP.3153.1.185.2016 z dnia 8 marca 2016 r.

wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę¹¹ (dalej: rozporządzenie MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.). Wnioski złożone do Wojewody Lubelskiego zawierały wszystkie elementy wymienione w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia MRiRW. Zostały przygotowane na podstawie prawidłowo zweryfikowanych wniosków producentów rolnych, z wyjątkiem jednego wniosku, w którym pominięto dwie dołączone faktury. Korektę wniosku z dnia 10 marca 2016 r. o udzielenie dotacji celowej przekazano do Wojewody Lubelskiego 17 marca 2018 r., tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 2 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.

(dowód: akta kontroli, str. 149-170, 171, 194, 195-206)

3.2. Kwota dotacji celowej przekazana przez Wojewodę Lubelskiego w 2016 r. na wypłaty zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego wyniosła 215,4 tys. zł, w 2017 r. – 217,1 tys. zł, w 2018 r. – 131,7 tys. zł. Dotacja na pokrycie kosztów poniesionych przez gminę stanowiła 4,3 tys. zł w latach 2016-2017 i 2,6 tys. zł w 2018 r. (do 30 maja), tj. nie przekroczyła 2% kwoty wypłaconej na zwrot podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 207-270)

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach w sprawie ich przyznania. Na wypłaty zwrotu podatku akcyzowego przeznaczono 564,2 tys. zł, koszty obsługi zadania wyniosły 11,2 tys. zł i zostały poniesione na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 271-277)

3.3. Okresowe i roczne rozliczenia dotacji oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat podatku akcyzowego zostały przekazane Wojewodzie Lubelskiemu w terminach wskazanych w § 6 ust. 1 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r., a sprawozdania Rb-50 – w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² i rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³. Dane wykazane w rozliczeniach i sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli, str. 224-270, 278-300)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁴, wnosi o weryfikowanie wniosków producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej pod względem kompletności wykazania wszystkich wymaganych danych.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1339.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹³ Dz. U. poz. 109.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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 6 sierpnia 2018 r.

Kontroler

Roman Pajer
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis