



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.06.2018
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 12 czerwca) |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie |
| <i>Kontroler</i> | Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/50/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Gminy Zalesie, 21-512 Zalesie, ul. Warszawska 34 (dalej: Urząd lub UG) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Jan Sikora, Wójt Gminy Zalesie od 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości realizację przez Gminę zadań w zakresie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- rzetelną weryfikację wniosków producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (dalej: zwrot podatku akcyzowego lub zwrot podatku),
- prawidłowe ustalanie kwot zwrotu podatku, terminowe wydawanie decyzji i dokonywanie wypłaty zwrotu podatku producentom rolnym,
- rzetelne sporządzenie wniosków o przekazanie dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego oraz terminowe i prawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła dopuszczenia do przetwarzania danych osobowych dwóch pracowników nieposiadających upoważnień wymaganych w art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych². Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli.

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 2016 r. poz. 922, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie postępowań w sprawach o zwrot podatku akcyzowego należało do zakresu działania referatu podatków i opłat³. Zadanie to Wójt Gminy powierzył inspektorowi w ww. referacie, do którego obowiązków, zgodnie z przydzielonym zakresem czynności z 5 lipca 2013 r., należała m.in. organizacja i realizacja zadań wynikających z 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). Wójt wydał ww. pracownikowi imienne upoważnienie do potwierdzania zgodności kopii faktur z oryginałem i umieszczania na fakturach adnotacji „przyjęto w dniu do zwrotu części podatku akcyzowego”. Do podpisywania decyzji administracyjnych oraz innych dokumentów dotyczących zwrotu podatku akcyzowego Wójt upoważnił swojego zastępcę.

(dowód: akta kontroli str. 7-14)

1.2. Procedura realizacji zadania w zakresie zwrotu podatku obejmowała m.in.:

- sprawdzenie kompletności i rzetelności danych zawartych we wnioskach producentów rolnych, w tym powierzchni użytków rolnych własnych i dzierżawionych, poprzez porównanie z ewidencją podatkową prowadzoną w UG. W przypadku, gdy grunty gospodarstwa rolnego stanowiły przedmiot współposiadania, sprawdzano, czy pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę na wypłatę zwrotu podatku wnioskodawcy;
- ustalenie kwoty zwrotu podatku akcyzowego;
- analizę faktur załączonych do wniosku i umieszczenie na nich adnotacji o treści: „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego” oraz pieczętki Urzędu i pieczętki imiennej pracownika merytorycznego. W sytuacji, gdy rolnik był płatnikiem podatku od towarów i usług, bądź ilość zakupionego paliwa wykroczyła poza przysługujący limit w gminie Zalesie, a rolnik posiadał jeszcze grunty w innej gminie, opieczetowany oryginał faktury był zwracany, z adnotacją określającą ilość oleju napędowego wykorzystaną do zwrotu w gminie Zalesie;
- wydanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego i dokonanie zwrotu podatku.

W okresie objętym kontrolą problematyka dotycząca zwrotu podatku akcyzowego nie była kontrolowana przez Lubelski Urząd Wojewódzki. Obszar ten nie był też przedmiotem działań podejmowanych w ramach audytu wewnętrznego lub kontroli UG. Kontrola przeprowadzona w I półroczu 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie. Według wyjaśnienia Wójta Gminy, poddawano kontroli sprawozdania z wykonania dotacji poprzez analizę zapisów na kontach księgowych i klasyfikacji budżetowej. W wyniku tych działań nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 15-52, 101)

Do UG nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące obszaru objętego kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 242-243)

³ Zadania określone zostały w załączniku nr 5 („Zasady prowadzenia rachunkowości podatków i opłat”) do zarządzenia nr 52 Wójta Gminy z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie instrukcji kontroli wewnętrznej gromadzenia dochodów, legalności i celowości wydatków, obiegu dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki materialowej, inwentaryzacji aktywów i pasywów, zakładowego planu kont w Urzędzie Gminy Zalesie.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1340.

1.3. Według rejestru prowadzonego w UG, w latach 2016-2018 (do 28 lutego) złożono ogółem 713 wniosków o zwrot podatku akcyzowego (298 w 2016 r., 276 w 2017 r. oraz 139 w 2018 r.). Zaewidencjonowano sześć wniosków złożonych przez osoby wymienione w art. 24 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (tj. syna Wójta i żonę zastępcy Wójta). W tych sprawach Urząd wystąpił z wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej (dalej: SKO) o wyłączenie Wójta/zastępcy Wójta od udziału w postępowaniu i wyznaczenie organu właściwego do załatwienia wniosku, stosownie do art. 25 § 1 kpa. Do rozpatrzenia sprawy SKO wyznaczyło w czterech przypadkach Wójta Gminy Biała Podlaska, w dwóch – Wójta Gminy Piszczac.

(dowód: akta kontroli, str. 53-91, 104-135)

1.4. Na podstawie analizy 75 wniosków ustalono, że wszystkie skontrolowane 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 Urzędu Gminy „przyjęto w dniu do zwrotu części podatku akcyzowego”. W 23 przypadkach wnioskodawcy byli wzywani do dostarczenia oryginałów faktur w celu umieszczenia na nich adnotacji o przyjęciu do zwrotu podatku akcyzowego, z uwagi na dołączenie do wniosku jedynie kopii faktur. Wnioski o zwrot podatku 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 rolnej⁶ i zawierały wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 92-96)

1.5. Na podstawie badania przyjętej do kontroli próby wniosków ustalono, że wnioski zostały złożone przez producentów rolnych, o których mowa w art. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

Faktury stanowiące załączniki do wniosków zawierały elementy wymienione w art. 106e ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷. Zostały wystawione w okresie sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku. Wnioski były kompletne, nie zawierały błędów rachunkowych, poprawek, notatek, powodujących konieczności wezwania producentów rolnych do usunięcia braków w tych dokumentach. Wielkość użytków rolnych wskazana we wnioskach była zgodna z danymi wynikającymi z dokumentacji posiadanej przez gminę, tj. ewidencji podatkowej oraz rejestru geodezyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 92-96, 177)

1.6. Analiza faktur, stanowiących załączniki do przyjętych do próby wniosków o zwrot podatku akcyzowego, wykazała, że w dniu wystawienia faktur wszystkie podmioty dokonujące sprzedaży oleju napędowego posiadały koncesję w zakresie obrotu paliwami. Na dzień dokonania ww. analizy (22 maja) podmioty te były zarejestrowanymi czynnymi podatnikami podatku od towarów i usług.

Według wyjaśnienia Wójta Gminy, większość faktur pochodziła od znanych i sprawdzonych sprzedawców, w przypadku wystawienia faktury przez nowy

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. (dalej: kpa).

⁶ Dz. U. poz. 789.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

podmiot dokonywano sprawdzenia, czy jest zarejestrowany jako czynny podatnik podatku od towarów i usług oraz czy posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi.

(dowód: akta kontroli, str. 97-99, 139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na dopuszczeniu do przetwarzania danych osobowych dwóch pracowników (inspektor UG oraz zastępca Wójta) nieposiadających upoważnień wymaganych w art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z ww. przepisem do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych osobowych.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną niewydania ww. upoważnień było przeoczenie, a pracownicy dopuszczeni do przetwarzania danych osobowych związanych ze zwrotem części podatku akcyzowego, przetwarzali te dane na podstawie § 12 ust. 9 regulaminu organizacyjnego UG, zobowiązującego do podejmowania niezbędnych przedsięwzięć w celu ochrony danych osobowych. Stosowne upoważnienia zostały wydane tym osobom 25 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 24, 100-103, 136-138)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁸ pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą zostało wydanych 713 decyzji o zwrocie podatku akcyzowego na kwotę ogółem 947,6 tys. zł (358,1 tys. zł w 2016 r., 340,8 tys. zł w 2017 r., 248,7 tys. zł w 2018 r.). W latach 2016-2017 określony w decyzjach limit zwrotu podatku wykorzystano w 89,2% i 93%, a w 2018 r. (do maja) – 77,6%. Wójt wyjaśnił, że przypuszczalnie przyczyną niewykorzystania limitów był brak w gospodarstwach pełnej bazy maszynowej i korzystanie z usług zewnętrznych.

Ewidencja wydanych decyzji prowadzona była w formie elektronicznej, w ramach ewidencji podatkowej UG. Sposób prowadzenia tej ewidencji zapewniał prawidłowość danych zawartych w decyzjach. Mechanizmem kontrolnym było też rozdzielanie czynności weryfikacji wniosku i przygotowania projektu decyzji od czynności podpisania decyzji. Po zarejestrowaniu wniosku w systemie, poprzez wpisanie powierzchni użytków rolnych, stawki zwrotu podatku akcyzowego i ilości zakupionego oleju napędowego, system naliczał: limit zwrotu, kwotę wykorzystaną oraz kwotę zwrotu podatku akcyzowego za dany okres. System uniemożliwiał naliczenie zwrotu podatku od paliwa wykazanego ponad ustalony limit. Kwoty zawarte w decyzjach ustalających zwrot podatku akcyzowego były prezentowane z dokładnością do groszy, bez stosowania zaokrągleń, o których mowa w art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 17, 53-91, 140-146)

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

2.2. Na podstawie analizy 75 decyzji ustalono, że zawierały one: prawidłowo obliczony limit zwrotu podatku akcyzowego, kwotę zwrotu oraz pozostałą część limitu do wykorzystania w danym roku oraz elementy określone w art. 107 kpa. Zostały wydane w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Wyплаты zwrotu podatku nastąpiły w terminie określonym w art. 7 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 141-145, 147)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji korygujących w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w tym zmieniających, uchylających lub stwierdzających nieważność. Nie stwierdzono też przypadków wypłacenia producentom rolnym zwrotu podatku nienależnego lub w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli, str. 148, 149)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wnioski do Wojewody Lubelskiego o przekazanie Gminie dotacji celowej na realizację wypłat zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym zawierały elementy wymienione w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę¹⁰ (dalej: rozporządzenie MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.). Wnioski składane były w terminach określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia. We wniosku z dnia 10 marca 2017 r. – z powodu przeoczenia – nie ujęto wniosku producenta rolnego na kwotę 0,3 tys. zł. Wniosek o przyznanie dodatkowych środków finansowych na wypłatę ww. zwrotu skierowano do Wojewody Lubelskiego dnia 27 kwietnia 2017 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 147, 150-156, 174)

3.2. Wojewoda Lubelski przyznał Gminie dotację celową przeznaczoną na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz na pokrycie kosztów postępowania, w kwocie ogółem 966,5 tys. zł (w 2016 r. – 365,3 tys. zł, w 2017 r. – 347,6 tys. zł, w 2018 r. – 253,6 tys. zł). Dotacje wpłynęły na rachunek UG w terminach umożliwiających prawidłową realizację zadania.

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym wydatkowano 947,6 tys. zł. Kwotę 18,9 tys. zł, stanowiącą 2% wypłaconych zwrotów podatku, przeznaczono na pokrycie kosztów postępowania w sprawie ustalenia zwrotu podatku. Środki finansowe poniesiono na wydatki bezpośrednio związane z realizacją zadania, tj. zakup materiałów i wyposażenia (m.in. kalkulator, niszczarka, tonery, artykuły biurowe), koszty przesyłek, wynagrodzenia pracownika wykonującego ww. zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 101, 157-224)

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1339.

¹¹ Wypłaty zwrotu podatku akcyzowego producentowi rolnemu dokonano 28 kwietnia 2017 r. z własnych środków finansowych Gminy, dotacja z budżetu państwa wpłynęła na rachunek UG 27 czerwca 2017 r.

3.3. Okresowe i roczne rozliczenia dotacji oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego przekazano Wojewodzie Lubelskiemu w terminach określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r., a sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – 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 zawarte w rozliczeniach i sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej.
(dowód: akta kontroli, str. 179-241)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ 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.

Lublin, dnia 3 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Marek Raczkowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

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.