



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.001.04.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Jolanta Oko-Brzezińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92892 z 15 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jarocinie, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Pawlicki, Burmistrz Jarocina. (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Gmina Jarocin rzetelnie oszacowała dotację celową na realizację zadań związanych ze zwrotem w 2014 r. producentom rolnym podatku akcyzowego. Rzetelnie oszacowane zostały także zwiększone potrzeby dotacyjne na wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dotacje te zostały prawidłowo i terminowo rozliczone. Prawidłowo i terminowo zaprezentowane zostały także odpowiednie dane w tym zakresie w sprawozdaniu budżetowym Rb-50¹.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) niezgodnym z przeznaczeniem wydatkowaniu dotacji celowej w kwocie 2.297,8 zł (16,7% ogółu) na prowadzenie w 2014 r. postępowań w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego,
- 2) wypłacie producentom rolnym w 2014 r. kwoty 3.589,57 zł nienależnego zwrotu podatku akcyzowego (0,5% ogółu),
- 3) niezgodnej z przepisami dotyczącymi zatrudniania pracowników samorządowych, a także noszącej znamiona niegospodarności wypłacie kwoty 5.600 zł na podstawie umów zleceń za wykonanie zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego,
- 4) zaciągnięciu zobowiązania w kwocie 5.600 zł z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu wydatków Miasta i Gminy Jarocin,
- 5) nierzetelnym i niezgodnym z obowiązującym prawem prowadzeniu postępowań w sprawie zwrotu w 2014 r. podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego,

¹ Sprawozdanie Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za czwarty kwartał 2014 r.

- 6) nieprawidłowym zaewidencjonowaniu kosztów w kwocie 689,7 tys. zł związanych z wypłatą części zwrotu podatku akcyzowego.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przez Gminę Jarocin wybranych dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

Gmina Jarocin nie sporządzała szacunku potrzeb w zakresie realizacji w 2014 r. zadania z zakresu administracji rządowej w rozdziale 85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Stosownie do zarządzenia Burmistrza Jarocina² w sprawie zakresu, zasad i trybu opracowania materiałów planistycznych na 2014 r. oraz projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jarocin na lata 2014 – 2023, podstawą planowania środków niezbędnych do realizacji ww. zadania była informacja Wojewody Wielkopolskiego o planowanych kwotach dotacji celowych³.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 18-36, 166-167)

Zadanie z zakresu administracji rządowej związane ze zwrotem producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i na jego wypłatę (dział 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01095 Pozostała działalność) realizowane było na podstawie stosownych wniosków złożonych przez Burmistrza Jarocina Wojewodzie Wielkopolskiemu. We wnioskach tych Burmistrz zobowiązany był określić kwotę dotacji celowej niezbędnej (oszacowaną na podstawie złożonych wniosków przez producentów rolnych) na realizację tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 13-17, 40, 839-840)

W 2014 r. Gmina Jarocin, na podstawie wniosków przekazanych Wojewodzie Wielkopolskiemu przez Burmistrza Jarocina, otrzymała dotację celową w kwocie 703.500,65 zł, z tego 689.706,52 zł na wypłaty producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego oraz 13.794,13 zł na pokrycie kosztów związanych z ustalaniem i wypłacaniem tych zwrotów. Przedmiotowe wnioski złożone zostały w terminie określonym w § 2 ust. 3 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 wypłatę⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przekazywania gminom dotacji”.

(dowód: akta kontroli, str. 13-17)

Gmina Jarocin otrzymała od Wojewody Wielkopolskiego informacje o kwotach dotacji celowych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej⁵ w terminach określonych w art. 143 ust. 1 pkt 2 i art. 148 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 6-12)

² Nr 326/VI/2013 z dnia 10 września 2013 r.

³ § 4 pkt 6 i § 5 pkt 2 lit. b

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1339.

⁵ Ustawa budżetowa przyjęta przez Sejm w dniu 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z dnia 3 lutego 2014 r., poz. 162).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Informacja o kwocie zaplanowanej dotacji na realizację świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego została przez Gminę Jarocin przekazana jednostce organizacyjnej realizującej to zadanie, tj. Miejsko-Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Jarocinie.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

Burmistrz Jarocina trzykrotnie⁷ wnioskował do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadania z zakresu administracji rządowej w rozdziale 85212, o łączną kwotę 773.331 zł. Wojewoda Wielkopolski zwiększył plan dotacji celowej w tym rozdziale o wnioskowaną kwotę i ostatecznie plan po zmianach dotacji celowej na ww. zadanie wynosił 12.994.450 zł (pierwotnie planowano 12.221.119 zł).

(dowód: akta kontroli str. 168-223)

2. Wykorzystanie przez Gminę Jarocin wybranych dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis ustalonego stanu
faktycznego

Dotacja celowa na realizację zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego (rozdz. 01095) zaplanowana w kwocie 703.500,65 zł została wykonana w kwocie 703.498,76 zł, tj. w 99,9%. Zaplanowana w kwocie 14.351.390 zł dotacja celowa na wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdz. 85212), wykonana została w kwocie 14.187.051,16 zł tj. w 98,9%.

(dowód: akta kontroli str. 199-223, 225-226, 368-379)

W 2014 r. Gmina Jarocin przekazała środki budżetowe do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jarocinie realizującego m.in. zadanie w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212).

(dowód: akta kontroli str. 37, 231)

Niewykorzystane dotacje celowe na realizację zadań związanych z wypłatą świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz na zwrot podatku akcyzowego, w kwotach odpowiednio: 58.928,22 zł i 1,89 zł zostały zwrócone w terminach określonych w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 162, 227-230)

Skarbnik Gminy Jarocin niewykorzystanie kwoty 58.928,22 zł dotacji celowej na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (0,5% ogółu), tłumaczyła trudnościami w precyzyjnym oszacowaniu liczby wypłaconych świadczeń rodzinnych, w szczególności liczby osób, spełniających kryteria pozwalające na przyznanie tych świadczeń.

(dowód: akta kontroli, str. 166)

Kontrolą w zakresie prawidłowości wykorzystania objęto:

⁷ W jednym przypadku uzasadnieniem było zwiększenie z powodu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie K 27/13, a w dwóch przypadkach uzasadnieniem było potrzeba zwiększenia na świadczenia rodzinne oraz na świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

- dotację w kwocie 703.500,65 zł przeznaczoną na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, oraz na pokrycie kosztów postępowania w sprawie jego zwrotu (rozdział 01095)⁸,
- dotację w kwocie 12.994.450 zł na wypłatę zasiłków rodzinnych oraz dodatków do zasiłków rodzinnych (rozdział 85212)⁹ przeprowadzoną w Miejsko Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Jarocinie, któremu zadanie to zostało powierzone do realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 37-40)

Pracownicy kontroli Urzędu Miejskiego w Jarocinie nie przeprowadzili kontroli wykorzystania w 2014 r. dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej. Przeprowadzona w 2014 r. kontrola w Miejsko Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Jarocinie dotyczyła jedynie gospodarki finansowej Ośrodka za 2012 r. W 2014 r. nie przeprowadzono również zadania audytowego w zakresie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, a zaplanowane na 2014 r. zadanie audytowe dotyczące innego zadania pn. Ocena efektywności i skuteczności realizacji zadań z pomocy społecznej w zakresie przyznawania zasiłków i pomocy w naturze oraz zasiłków stałych, nie zostało zrealizowane i ponownie zostało ujęte w planie audytu na rok następny (2015).

(dowód: akta kontroli, str. 394-455)

Poza analizami prowadzonymi w Urzędzie wyłącznie w zakresie kwot wydatkowanych na zadania z zakresu administracji rządowej (w związku ze sporządzanymi sprawozdaniami budżetowymi oraz sprawozdaniami z wykonania budżetu), Urząd nie analizował rezultatów wynikających z realizacji zadań wykonywanych przez MGOPS, ograniczając swoją rolę w tym zakresie do przekazywania środków z dotacji celowej i sporządzania ww. sprawozdań. W ocenie NIK działanie takie było niewystarczające.

Skarbnik wyjaśniła, że Dyrektor Ośrodka dokonuje rozliczenia wykonania zleconych zadań poprzez przedkładanie Burmistrzowi stosownych sprawozdań finansowych i merytorycznych. Ponadto, wyjaśniła, że Dyrektor Ośrodka na spotkaniach przedstawiała dane w zakresie liczby i wysokości udzielonych świadczeń, czy też stopnia realizacji planu finansowego Ośrodka, jednakże nie było to sporządzane w formie pisemnej. Skarbnik wyjaśniła, iż kontrole poprawności zwrotu niewykorzystanej dotacji dokonuje się tylko poprzez analizę zapisów na kontach księgowych.

(dowód: akta kontroli, str. 165-166)

Ostatnia kontrola dotycząca wykorzystania dotacji w 2011 r., przeprowadzona przez Wojewodę Wielkopolskiego, nie obejmowała realizacji zadań z dotacji budżetowych w rozdziale 01095 i 85212.

(dowód: akta kontroli, str. 41-68)

W 2014 r. do Gminy Jarocin wpłynęło 786 wniosków¹⁰ producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Na ich podstawie Burmistrz Jarocina wydał 786 decyzji ustalających zwrot podatku akcyzowego.

⁸ Szczegółowym badaniem objęto 88 postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w wyniku których łącznie wypłacono producentom rolnym kwotę 260.249,53 zł, oraz kwotę 13.792,24 zł wykorzystaną na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku.

⁹ Łączna kwota otrzymanej w 2014 r. dotacji wynosiła 12.994.450 zł, z tego kwota wypłaconych zasiłków rodzinnych z dodatkami wynosiła 10.804.001 zł, a kwota wypłaconych świadczeń alimentacyjnych wynosiła 1.445.771 zł.

¹⁰ Przy czym w I okresie (tj. od 1 lutego do 28 lutego) składania wniosków przyjęto ich 441, natomiast w II okresie (tj. od 1 sierpnia do 1 września) - 345 wniosków.

Niniejszą kontrolą objęto prawidłowość prowadzenia 88¹¹ postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w wyniku których wydano 88 decyzji przyznających zwrot tego podatku z dotacji celowej w kwocie 260.249,53 zł. Badaniem prawidłowości wykorzystania objęto także dotację w kwocie 13.792,24¹² zł na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku. Spośród 88 postępowań objętych badaniem 52 dotyczyły pierwszego, a 36 drugiego okresu rozliczeniowego, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹³, zwanej dalej „ustawą o zwrocie podatku akcyzowego”.

(dowód: akta kontroli, str. 347, 456-472)

Badane wnioski złożone zostały w terminach określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Do wniosków dołączone zostały wszystkie wymagane dokumenty, określone w jej art. 6 ust. 3, tj. faktury VAT albo ich kopie, stanowiące dowód zakupu oleju napędowego, w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku. Załączone do wniosków faktury spełniały wymogi art. 1 i art. 6 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 456-472)

Decyzje ustalające zwrot podatku akcyzowego wydane zostały przez upoważnionego pracownika Urzędu, z zachowaniem właściwości miejscowej organu wydającego, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, na podstawie pisemnych wniosków producentów rolnych. Zgodnie z wymogami art. 5 ust. 3 ww. ustawy decyzje te zawierały: limit roczny zwrotu podatku, kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania.

Wszystkie zbadane decyzje wydane zostały z zachowaniem terminu, określonego w art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego i doręczone stronom za pokwitowaniem.

(dowód: akta kontroli, str. 456-472)

W terminach określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji, przekazywane były Wojewodzie Wielkopolskiemu okresowe i roczne rozliczenia dotacji oraz okresowe i roczne sprawozdania rzeczowo – finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 334-348)

Sprawozdanie zbiorcze Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2014 r. zostało przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu przez Gminę Jarocin z zachowaniem terminu określonego w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra

¹¹ W 2014 r. przeprowadzono 786 postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego w wyniku, których wydano 786 decyzji na ogólną kwotę zwrotu 689.706,52 zł, natomiast badaniem objęto 88 postępowań, w wyniku których wydano 88 decyzji, na łączną kwotę zwrotu 260.249,53 zł, co stanowiło 11,2% wszystkich przeprowadzonych postępowań i wydanych decyzji i stanowiło to 37,7 % ogólnej kwoty zwrotu podatku akcyzowego.

¹² Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.), przy ustalaniu wysokości dotacji celowej na zwrot podatku akcyzowego, uwzględnia się koszty ustalania i wypłacania zwrotu podatku producentom rolnym, ponoszone przez gminę, w wysokości 2 % łącznej kwoty dotacji wypłaconych w danej gminie. A zatem, łączna kwota wypłaconego zwrotu ustalona została w wysokości 689.706,52 zł, a 2 % z tej kwoty to 13.794,13 zł minus dokonany zwrot w wysokości 1,89 zł, ostatecznie kwota dotacji należnej gminie wykorzystana na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku wynosiła 13.792,24 zł.

¹³ Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.

Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴. Sprawozdanie to zostało sporządzone w szczególności sprawozdania jednostkowego, opracowanego na podstawie ksiąg rachunkowych (§ 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości). Jednostki organizacyjne złożyły sprawozdania jednostkowe Rb-50 w terminie przewidzianym w załączniku nr 44 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Przekazane przez jednostki organizacyjne Gminy Jarocin sprawozdania jednostkowe Rb-50, zostały w myśl § 9 ust. 3 wyżej przywołanego rozporządzenia, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli, str. 375-379, 390-393)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej wykorzystania wybranych dotacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2014 r. Gmina Jarocin z otrzymanej dotacji celowej w kwocie 13.794,13 zł, na prowadzenie postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, kwotę 2.297,80 zł wykorzystała niezgodnie z przeznaczeniem. Polegało to na zawyżeniu, o 2.297,80 zł kosztów związanych z wysyłką decyzji o przyznaniu zwrotu podatku akcyzowego. Rzeczywiste koszty związane z wysyłką 786 decyzji wynosiły 4.794,60 zł, a rozliczono 7.092,40 zł, tj. za 1162 decyzje. Działanie to naruszało art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

(dowód: akta kontroli, str. 224, 289-331, 334-335, 336-348, 812)

Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach podała, że nieprawidłowe rozliczenie dotacji w zakresie wydatków na korespondencję wynika z niewłaściwego przepływu informacji pomiędzy Wydziałem Finansów i Wydziałem Administracji, co spowodowało, że do rozliczenia przyjęto błędne ilości przesyłek wysłanych do producentów rolnych w sprawie zwrotu podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 793)

2. W 2014 r. Urząd ustalił 17 producentom rolnym zawyżone o 5.355,60 zł limity zwrotu podatku akcyzowego, z których wypłacono 3.589,57 zł. Było to wynikiem przyjęcia do ustalenia tego limitu o 65,5522 ha użytków rolnych więcej niż wynikało to z ewidencji gruntów i budynków, według stanu na 1 lutego 2014 r. Pracownicy prowadzący postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, przy ustaleniu rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego, przyjmowali wielkości użytków rolnych podanych we wnioskach przez tych producentów rolnych bez sprawdzenia powierzchni użytków rolnych będących w ich posiadaniu lub współposiadaniu na dzień 1 lutego 2014 r.

I tak:

- w 12 postępowaniach ¹⁵ powierzchnia użytków rolnych została zawyżona o 5,8121 ha poprzez wliczenie do niej niebędących użytkami rolnymi: dróg, lasów, nieużytków, terenów mieszkaniowych (§ 68 ust. 1 pkt 1 lit. a-h rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁶). Działanie to naruszało art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zgodnie z którym limit roczny zwrotu podatku akcyzowego ustala się na podstawie powierzchni użytków rolnych, będących

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

¹⁵ WF.3153.1.166.2014 i WF.3153.1.530.2014, WF.3153.1.196.2014 i WF.3153.1.483.2014, WF.3153.1.414.2014, WF.3153.1.162.2014 i WF.3153.1.619.2014, WF.3153.1.328.2014, WF.3153.1.368.2014, WF.3153.1.298.2014, WF.3153.1.254.2014, WF.3153.1.333.2014, WF.3153.1.294.2014, WF.3153.1.253.2014 i WF.3153.1.566.2014, WF.3153.1.401.2014 i WF.3153.1.574.2014,

¹⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.

w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego, określonej w ewidencji gruntów i budynków, według stanu na dzień 1 lutego danego roku. Kwota zawyżonego podatku wynosiła 474,85 zł, z czego wypłacono 461,27 zł,

- w pięciu postępowaniach powierzchnie użytków rolnych zostały zawyżone o 59,7401 ha w wyniku: dwukrotnego policzenia tej samej powierzchni¹⁷; wliczenia użytków rolnych współposiadacza bez jego zgody¹⁸; niesprawdzenia wielkości użytków rolnych podanych przez wnioskującego¹⁹; wliczenia powierzchni oddanej przez wnioskodawcę w dzierżawę innemu producentowi rolnemu (powierzchnia tych użytków rolnych wykorzystana została również do zwrotu podatku przez producenta rolnego, który je dzierżawił)²⁰; wliczenia powierzchni niebędącej w posiadaniu wnioskodawcy (posiadaczem był inny producent rolny, który wykorzystał tę powierzchnię do zwrotu podatku akcyzowego)²¹. W trzech spośród ww. postępowania²² producenci rolni we wnioskach złożyli niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenia, pomimo odpowiedzialności karnej określonej w art. 297 § 1²³ ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁴.

Kwota zawyżonego zwrotu podatku wyniosła 4.880,75 zł, z czego w 2014 r. i wypłacono 3.128,30 zł.

Postępowanie to naruszało zasady przyznawania zwrotu podatku, określone w art. 3 ust. 4 oraz art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, a także było nierzetelne.

(dowód: akta kontroli, str. 473-485, 486-488, 489-777)

Pracownicy prowadzący postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego w wyjaśnieniach podali, że przy weryfikacji wniosku omyłkowo nie dokonali sprawdzenia wielkości powierzchni użytków rolnych będących w posiadaniu wnioskujących, a także przez pomyłkę zakwalifikowali drogi, lasy, nieużytki, tereny mieszkaniowe. Ponadto wyjaśnili, że również przez niedopatrzenie nie zwrócili uwagi, że te same użytki rolne podane zostały przez dwóch producentów rolnych albo, że producent rolny dwa razy policzył tą samą wielkość użytków rolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 829, 832, 833, 835)

Skutkiem nieprawidłowo i nierzetelnie prowadzonych 17 postępowania, spośród 88 zbadanych, było wykazanie w okresowych i rocznym sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z realizacji w 2014 r. wypłat zwrotu podatku, danych niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie:

- łącznej powierzchni użytków rolnych zgłoszonych przez producentów rolnych we wnioskach o zwrot podatku akcyzowego (zawyżonej o 65,5522 ha),
- łącznej kwoty rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego (zawyżonej o 5.355,61 zł),

¹⁷ WF.3153.1.193.2014.

¹⁸ WF.3153.1.357.2014.

¹⁹ WF.3153.1.365.2014 i WF.3153.1.745.2014.

²⁰ WF.3153.1.393.2014 i WF.3153.1.739.2014.

²¹ WF.3153.1.278.2014.

²² WF.3153.1.365.2014 i WF.3153.1.745.2014, WF.3153.1.393.2014 i WF.3153.1.739.2014, WF.3153.1.278.2014.

²³ W myśl art. 297 § 1 Kodeksu karnego, kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi - kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

²⁴ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

- kwoty dokonanego zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym w okresie sprawozdawczym (nienależnie wypłacono 3.589,57 zł),
- kwoty dotacji należnej gminie na pokrycie kosztów postępowania w sprawie zwrotu podatku (zawyżonej o 2.297,80 zł).

(dowód: akta kontroli, str.473-489)

Z wyjaśnień pracownika sporządzającego ww. sprawozdania wynikało, że sprawozdania okresowe oraz roczne za 2014 r. zostały sporządzone na podstawie informacji zawartych w systemach komputerowych po wprowadzeniu danych przedłożonych przez producentów rolnych w przekonaniu, że wszystkie wnioski zostały właściwie zweryfikowane.

(dowód: akta kontroli, str.791)

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, wynikało iż podpisał ww. sprawozdania, w przekonaniu, że są prawidłowo sporządzone, ponieważ wcześniej sprawdzone i podpisane zostały one przez Skarbnika.

(dowód: akta kontroli, str. 822)

3. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, „wydawanie decyzji oraz prowadzenie wszystkich spraw dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej” należy do zadań Wydziału Finansów²⁵. Zadanie to zostało ujęte w zakresie czynności jednego pracownika ww. Wydziału. W 2014 r. z czterema innymi pracownikami tego wydziału zawarte zostały umowy zlecenia na przeprowadzenie ww. zadania i wypłacone zostało im z tego tytułu wynagrodzenie w kwocie 4.077,34 zł (5.600 zł brutto).

(dowód: akta kontroli, str. 69-161, 246-288, 289-331)

W ocenie NIK, wydatkowanie przez Burmistrza kwoty 5.600 zł, za wykonanie zleconych (w formie umowy zlecenia) zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego, w sytuacji gdy należały one do kompetencji Wydziałów Finansów, nie było gospodarne.

Były Burmistrz wyjaśnił, że zadanie przypisane zostało w zakresie czynności jednemu pracownikowi, jednakże ilość wniosków o zwrot podatku akcyzowego wpływających do urzędu oraz obowiązek terminowej realizacji nałożonego na gminę zadania zleconego spowodowały, że zawarto z pracownikami wydziału umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli, str. 818)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że mając na uwadze terminowość realizacji zadania postanowiono zlecić wykonanie prac związanych ze zwrotem producentom rolnym podatku akcyzowego innym pracownikom wydziału, jako zadanie dodatkowe na podstawie umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli, str. 798)

NIK wskazuje, iż ustawa o pracownikach samorządowych²⁶ nie daje podstaw do zatrudnienia pracownika na stanowisku urzędniczym w ramach umowy zlecenia. Stan ten jest niezgodny z treścią jej art. 4, który jako podstawy nawiązania stosunku pracy dopuszcza wyłącznie wybór, powołanie i umowę o pracę. W ocenie NIK, wypłacanie wynagrodzeń na podstawie umów zleceń, za realizację takich zadań jest wynikiem niewłaściwej organizacji pracy.

²⁵ § 34 ust. 2 pkt 21 załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 78/VI/2013 K Burmistrza Jarocina z dnia 5 marca 2013 r., § 34 ust. 2 pkt 22 załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 52/VI/2014 K Burmistrza Jarocina z dnia 4 lipca 2014 r., § 33 ust. 2 pkt 22 załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 4/VII/2014 K Burmistrza Jarocina z dnia 1 grudnia 2014 r.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

4. Zgodnie z art. 261 ustawy o finansach publicznych, kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym tej jednostki. Burmistrz Jarocina 3 marca 2014 r. i 2 września 2014 r. zawarł z pracownikami Wydziału Finansów umowy zlecenia na wykonanie prac związanych ze zwrotem producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego na kwotę 5.600 zł brutto. Zaciągnięcie tego zobowiązania zostało zaewidencjonowane w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75023 Urzędy gmin, §§ 4170, 4110, 4120 oraz w rozdziale 75095 Pozostała działalność, §§ 4170, 4110, 4120, podczas gdy powinno zostać zaewidencjonowane w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01095 Pozostała działalność, stosownie do załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁷. W dniu zawarcia ww. umów w planie finansowym Gminy w dziale 010, rozdziale 01095 brak było środków na ich sfinansowanie. Środki na sfinansowanie umów zawartych 3 marca 2014 r. i 2 września 2014 r. zostały zaplanowane dopiero odpowiednio: 29 kwietnia 2014 r. i 30 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 255-258, 264-267, 274-277, 284-287, 300-331)

Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach podała, że ww. umowy zlecenia zawierane były przed otrzymaniem zawiadomienia Wojewody Wielkopolskiego, dlatego w jej ocenie nie mogły być klasyfikowane w rozdziale 01095, gdyż środki w tym rozdziale wprowadzono dopiero po otrzymaniu zawiadomienia od Wojewody. Ponadto podała, że po otrzymaniu zawiadomienia o dotacji od Wojewody i po dokonaniu założeń planowych w rozdziale 01095 prześięgowano te wydatki.

(dowód: akta kontroli, str. 800)

5. W 2014 r. Urząd zaewidencjonował koszty w wysokości 689.706,52 zł związane z wypłatą części zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym na koncie księgowym 403 – podatki i opłaty, zamiast na koncie 409 – pozostałe koszty rodzajowe, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 242-245)

Z wyjaśnień Głównego Specjalisty z Wydziału Finansów Iwony Kaźmierczak, osoby odpowiedzialnej za dekretnowanie i księgowanie operacji księgowych w księgach rachunkowych Urzędu wynika, iż księgowanie kosztów zwrotu akcyzy na koncie podatki i opłaty wynikało z błędnego zinterpretowania przepisów rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 237-241, 810)

6. W Urzędzie występowały przypadki nierzetelnego procedowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, o czym świadczy przyjęcie pięciu wniosków, które nie spełniały wymogów określonych w art. 6 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego - z uwagi na brak numerów PESEL oraz dowodu osobistego - czy też wniosków złożonych na nieobowiązujących drukach, niezgodnych z wzorem ujętym 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

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej²⁹. Powyższe braki nakładały na pracowników Urzędu obowiązek wzywania wnioskodawców w celu usunięcia ich w trybie art. 64 § 2 Kpa w zw. z art. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli, str. 456-472)

Pracownicy odpowiedzialni za weryfikację złożonych wniosków w wyjaśnieniach podali, że przez przeoczenie nie zauważyli braków we wnioskach oraz tego, że są one złożone na nieaktualnym wzorze. Dodali ponadto, że w ewidencji podatkowej dysponują danymi producenta rolnego, a informacje podane we wnioskach złożonych na nieaktualnym wzorze spełniały wymagania art. 6 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, w związku z czym wnioski zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli, str. 786-789)

7. We wszystkich 88 decyzjach przyznających zwrot podatku akcyzowego, Urząd odstąpił, na podstawie art. 107 § 4 Kpa, od uzasadnienia decyzji przyjmując, że uwzględniają one w całości żądanie strony. Postępowanie to naruszało art. 107 § 3 Kpa, gdyż dopiero w decyzjach, a nie we wnioskach, określony został roczny limit zwrotu podatku, kwota tego zwrotu oraz część limitu pozostała do wykorzystania. Skoro wnioski nie precyzowały tych wartości, to nie sposób było ocenić, czy żądanie zostało uwzględnione w całości.

(dowód: akta kontroli, str. 456-472)

W aktach tych spraw brak było adnotacji o zapewnieniu wnioskodawcom aktywnego udziału w postępowaniu oraz o tym, że zapewniono im wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i dowodów (art. 10 § 1 Kpa).

Z wyjaśnień pracownika upoważnionego do wydania decyzji wynika, iż odstąpiono od uzasadnienia decyzji, ponieważ był w przekonaniu, że wnioski, jakie zostały złożone przez producentów rolnych zostały uwzględnione w całości.

(dowód: akta kontroli, str. 790)

W zakresie braku zapoznania stron z zebranym materiałem dowodowym były Burmistrz oraz Skarbnik Gminy Jarocin wyjaśnili, że pominięto ten obowiązek bowiem uznano, że dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie postępowania w sprawie przyznania producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego, na którą składały się dokumenty przedłożone przez wnioskodawcę w postaci wniosku, załączonych faktur oraz oświadczenia, jest znana stronie.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) zwrot do budżetu państwa wraz z odsetkami kwoty 2.297,80 zł dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie od producentów rolnych kwoty 3.589,57 zł wraz z odsetkami nienależnie wypłaconego zwrotu podatku akcyzowego,

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 789.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 3) zapewnienie realizacji zadań dotyczących zwrotu podatku akcyzowego przez upoważnionych pracowników Urzędu, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę,
- 4) zwiększenie nadzoru nad prawidłowością i rzetelnością prowadzonych postępowań w sprawie zwrotu podatku akcyzowego,
- 5) rozważenie zasadności zawiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw z art. 297 § 1 Kodeksu karnego, polegających na złożeniu fałszywych oświadczeń przez producentów rolnych we wnioskach o numerach: WF.3153.1.365.2014i WF.3153.1.745.2014, WF.3153.1.393.2014 i WF.3153.1.739.2014, WF.3153.1.278.2014.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Poznań, dnia 27 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jolanta Oko-Brzezińska
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis