



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-S.431.11.1.2016

Warszawa, 25 sierpnia 2016 r.

**Pan
Waldemar Sabak
Wójt Gminy Górzno**

**Urząd Gminy Górzno
Górzno 131
08-404 Górzno**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ w dniach od 1 do 14 marca 2016 r. kontrolerzy: Grażyna Jakimiak – kierownik oddziału i Błażej Jakoniuk – inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Siedlcach Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadzili kontrolę w Urzędzie Gminy Górzno, z siedzibą w Górznie 131.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 30 czerwca 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie poddanym kontroli przyjęto 539 wniosków o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. W pierwszym okresie składania wniosków, tj. od 1 do 28 lutego 2015 r., przyjęto 294 wniosków,

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525, z późn. zm.).

a w drugim okresie, tj. od 1 do 31 sierpnia 2015 r. – 245 wniosków, na podstawie których Wójt Gminy Górzno wydał 539 decyzji przyznających zwrot podatku akcyzowego. Kontroli poddano 60 spraw, z czego 30 zakończonych w pierwszym okresie rozliczeniowym oraz 30 – w drugim okresie rozliczeniowym 2015 r.

Wszystkie poddane kontroli wnioski o zwrot podatku akcyzowego zostały złożone na formularzu zgodnym z wzorem ustalonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego² oraz w terminach wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego³. Faktury VAT stanowiące załączniki do podań dokumentowały zakup oleju napędowego dokonany stosownie do art. 6 ust. 3 ww. ustawy, tj. w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, a ich liczba była zgodna z zadeklarowaną przez wnioskodawców. Wszystkie dołączone do wniosków faktury VAT opatrzone były adnotacją o treści „*przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego*” oraz podpisem upoważnionego pracownika, zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

Badane decyzje ustalające zwrot podatku akcyzowego zostały wydane z zachowaniem właściwości miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zawierały elementy, o których mowa art. 107 § 1 kpa⁴, oraz zostały wydane w terminie przewidzianym w art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego i podpisane przez Wójta Gminy Górzno bądź z jego upoważnienia przez Sekretarza lub Skarbnika Gminy.

W badanym okresie, na podstawie złożonych wniosków o przekazanie dotacji, Gmina Górzno otrzymała dotację w łącznej kwocie 190 664,06 zł, z której 186 925,55 zł wykorzystano na wypłaty zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym, a 3 738,51 zł – na pokrycie kosztów związanych z ustalaniem i wypłacaniem tych zwrotów. W poddanych kontroli sprawach wypłaty zwrotu podatku akcyzowego zostały dokonane w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego przelewami bankowymi na indywidualne rachunki wskazane przez producentów rolnych w dniach 28 kwietnia i 29 października 2015 r. oraz w gotówce – 30 października 2015 r.

² Rozporządzenie 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 rolnej (Dz. U. poz. 789).

³ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

Wnioski gminy o przekazanie dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zostały złożone w terminach określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej⁵.

Okresowe i roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe oraz rozliczenia dotacji celowej z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego zostały sporządzone na formularzach zgodnych z załącznikami nr 1–4 do rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej oraz z zachowaniem terminów określonych w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych⁶ Wójt Gminy Górzno podał do publicznej wiadomości wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w 2014 r., poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 29 maja 2015 r.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewskazanie w rozstrzygnięciach sześciu poddanych badaniu decyzji z pierwszej tury⁷ i trzydziestu decyzji z drugiej tury 2015 r.⁸ – części limitu pozostałej do wykorzystania. Zaniechaniem takim naruszono wymóg zawarty w art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zgodnie z którym decyzja w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawiera „*limit ustalony w sposób określony w art. 4 ust. 2, kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania*”. Wskazać przy tym należy, że w przypadku przyznania zwrotu producentom rolnym zarówno w pierwszej, jak i drugiej turze danego roku, część limitu pozostała do wykorzystania (limit w drugiej turze) stanowi kwotę limitu pomniejszoną o zwrot dokonany w pierwszej turze danego roku i – w przypadku braku zmian powierzchni będącej podstawą ustalenia limitu w ciągu roku – powinna być tożsama w decyzjach wydawanych w obu turach; natomiast w przypadku wydawania decyzji producentom rolnym po raz pierwszy w drugiej turze danego roku – część limitu pozostała do wykorzystania jest równa ustalonemu limitowi.

⁵ Rozporządzenie 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 wypłatę (Dz. U. z 2013 r. poz. 1339).

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

⁷ Decyzje o numerach: 63/2015, 73/2015, 113/2015, 133/2015, 183/2015, 263/2015.

⁸ Decyzje o numerach: 295/2015, 304/2015, 327/2015, 332/2015, 335/2015, 336/2015, 347/2015, 348/2015, 358/2015, 360/2015, 361/2015, 365/2015, 373/2015, 391/2015, 396/2015, 410/2015, 412/2015, 437/2015, 439/2015, 440/2015, 442/2015, 456/2015, 465/2015, 467/2015, 471/2015, 489/2015, 512/2015, 521/2015, 528/2015, 532/2015.

2. Niewłaściwe określenie wysokości zwrotu podatku akcyzowego w decyzji z pierwszej tury 2015 r. o numerze 273/2015, w której przyznano zwrot podatku akcyzowego przyjmując, że producent zakupił 407,92 l oleju napędowego, podczas gdy z załączonych do wniosku faktur VAT wynikał zakup 409,92 l. W związku z powyższym producentowi rolnemu wypłacono zwrot o 1,90 zł niższy od należnego.
3. Nieprawidłowe określenie we wniosku gminy o przekazanie dotacji celowej za okres od 1 do 31 sierpnia 2015 r. – łącznej kwoty zwrotu podatku do wykorzystania w okresie, za który zostały złożone wnioski w ramach rocznego limitu (wskazano 89 429,73 zł zamiast 89 282,67 zł).
4. Wskazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji wypłat zwrotu podatku akcyzowego, a mianowicie:
 - a) w okresowym sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za okres od 1 do 31 października 2015 r. – kwoty dokonanego zwrotu podatku akcyzowego w poprzednim okresie sprawozdawczym roku, za który jest składane sprawozdanie (wskazano 57 393,17 zł zamiast 57 540,23 zł), a w konsekwencji wskazanie błędnej kwoty zwrotu podatku akcyzowego przysługującego producentom rolnym do wykorzystania w okresie, za który jest składane sprawozdanie w ramach rocznego limitu (wskazano 89 429,73 zł zamiast 89 282,67 zł); drugi z ww. błędów przeniesiono do rozliczenia dotacji za okres od 1 do 31 października 2015 r.,
 - b) w rocznym sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za rok 2015 – powierzchni użytków rolnych zgłoszonych przez wnioskodawców (wskazano 2 629,9447 ha zamiast 2 628,1454 ha), a w konsekwencji wskazanie niepoprawnej łącznej kwoty rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego (wskazano 214 866,48 zł zamiast 214 719,48 zł); drugą z ww. wartości przeniesiono do rocznego rozliczenia dotacji.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

1. Brak w sześciu decyzjach z pierwszej tury⁹ oraz osiemnastu decyzjach z drugiej tury 2015 r.¹⁰ – rozstrzygnięcia o odmowie przyznania zwrotu podatku akcyzowego w wysokości przekraczającej roczny limit, a wynikającej z załączonych faktur VAT. Zaniechaniem takim naruszono wymogi określone w art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, który stanowi, że „*Wójt (...) właściwy ze względu na miejsce*

⁹ Decyzje o numerach: 63/2015, 73/2015, 113/2015, 133/2015, 183/2015, 263/2015.

¹⁰ Decyzje o numerach: 295/2015, 332/2015, 335/2015, 336/2015, 348/2015, 360/2015, 365/2015, 373/2015, 391/2015, 410/2015, 437/2015, 439/2015, 467/2015, 471/2015, 489/2015, 512/2015, 528/2015, 532/2015.

położenia gruntów będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego przyznaje, na wniosek tego producenta w drodze decyzji, zwrot podatku”, oraz art. 104 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „*Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji*”. Należy wskazać, że organ prowadzący postępowanie powinien zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego zgromadzonego w sprawie¹¹. Powyższe oznacza, że w przypadku, gdy ze złożonych dokumentów wynika zwrot podatku w wysokości przekraczającej roczny limit, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego – organ powinien rozstrzygnąć co do części przekraczającej limit i odmówić zwrotu w tym zakresie.

2. Wskazanie limitu zwrotu podatku akcyzowego w uzasadnieniach dwudziestu poddanych badaniu decyzji z drugiej tury 2015 r.¹², zamiast w ich sentencjach. Wskazać należy, że co do zasady konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji¹³. Zadaniem uzasadnienia jest wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia, które winno spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz umożliwić kontrolę poprawności rozstrzygnięcia¹⁴.
3. Przypadki, w których dokonywano korekty danych we wnioskach:
 - w części dotyczącej informacji o załącznikach – bez ich podpisu lub parafowania, w dwóch sprawach z drugiej tury 2015 r. o numerach 442/2015 i 512/2015,
 - w części dotyczącej oświadczenia o posiadanych użytkach rolnych oraz informacji o załącznikach – przez pracownika urzędu, w dwóch sprawach z drugiej tury 2015 r. o numerach 361/2015 i 512/2015.

Wskazać należy, że nanoszenie zmian w treści wniosku producenta rolnego powinno być dokonane w sposób czytelny, poprzez skreślenie niepoprawnej treści, tak aby pierwotny zapis pozostał czytelny. Obok korekty należy wpisać treść poprawną wraz z podpisem wnioskodawcy, który składa wniosek pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, wynikającej z art. 297 § 1 ustawy Kodeks karny¹⁵.

¹¹ A Wróbel, Komentarz do art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex/el. 2013.

¹² Decyzje o numerach: 304/2015, 332/2015, 335/2015, 347/2015, 348/2015, 358/2015, 360/2015, 365/2015, 373/2015, 396/2015, 410/2015, 412/2015, 437/2015, 442/2015, 456/2015, 465/2015, 467/2015, 489/2015, 528/2015, 532/2015.

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 174/11, LEX nr 1138558.

¹⁴ Wyrok WSA w Opolu z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 8/12, LEX nr 1212208.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

4. Rozbieżności pomiędzy formą posiadania użytków rolnych określoną we wniosku producenta rolnego, a wynikającą z dołączonej dokumentacji i złożonych w toku kontroli wyjaśnień:

- w sprawie z pierwszej tury 2015 r. o numerze 43/2015 – użytki rolne posiadane samodzielnie przez wnioskodawcę określono jako użytki współposiadane,
- w sześciu sprawach z pierwszej tury¹⁶ oraz czterech sprawach z drugiej tury 2015 r.¹⁷, – użytki dzierżawione określono we wniosku jako współposiadane,
- w sprawie z pierwszej tury o numerze 293/2015 – użytki rolne współposiadane określono jako posiadane,
- w sprawie z pierwszej tury 2015 r. o numerze 23/2015 – użytki rolne współposiadane z małżonkiem wskazano jako posiadane samodzielnie.

Należy wskazać, że właściwe określenie, które z użytków rolnych znajdują się w posiadaniu, a które we współposiadaniu producenta rolnego jest istotne ze względu na zapis art. 3 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, zgodnie z którym *„W przypadku gdy grunty gospodarstwa rolnego stanowią przedmiot współposiadania, zwrot podatku przysługuje temu współposiadaczowi, w stosunku do którego pozostali współposiadacze wyrazili pisemną zgodę. Pisemna zgoda nie dotyczy współmałżonków”*. Z uwagi na powyższe weryfikacji winna podlegać prawidłowość wskazywanych przez wnioskodawców danych dotyczących użytków rolnych, względem których ma przysługiwać wnioskodawcy zwrot podatku akcyzowego, a w uzasadnionych przypadkach – zasadnym jest rozważenie zastosowania trybu określonego w art. 50 kpa który stanowi, że *„Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych”*.

5. Rozpatrywanie niekompletnych wniosków producentów rolnych, bez wyjaśnienia istniejących braków lub niezgodności wynikających ze składanych podań, takich jak:

- niewskazanie w oświadczeniu o posiadanych użytkach rolnych nazwy gminy, na terenie której są one położone – w sprawie z pierwszej tury 2015 r. o numerze 173/2015,
- niewskazanie imienia i nazwiska oraz adresu posiadacza rachunku bankowego – w 3 sprawach z pierwszej tury o numerach: 33/2015, 163/2015, 223/2015 oraz

¹⁶ Sprawy o numerach: 73/2015, 93/2015, 103/2015, 153/2015, 263/2015, 293/2015.

¹⁷ Sprawy o numerach: 335/2015, 410/2015, 439/2015, 440/2015.

3 sprawach z drugiej tury 2015 r. o numerach: 332/2015, 360/2015, 528/2015, a także niewskazanie adresu posiadacza rachunku bankowego, pomimo że ww. osoba nie była wnioskodawcą – w sprawie z drugiej tury 2015 r. o numerze 442/2015.

Obowiązek wskazania powyższych danych wynika z formularza stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego.

6. Brak nazwy gminy, nazwy urzędu gminy i jego adresu we wniosku o przekazanie dotacji z drugiej tury 2015 r. oraz brak nazwy i adresu urzędu gminy w rocznym i okresowych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych oraz rozliczeniach dotacji.

Obowiązek podania ww. informacji wynika z § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej oraz załączników nr 1–4 do rozporządzenia.

7. Złożenie nieczytelnego podpisu pod rocznymi i okresowymi sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi oraz rozliczeniami dotacji. Istotą czytelnego podpisu jest możliwość identyfikacji osoby, która go złożyła. Przyjmuje się, że czytelny podpis oznacza imię i nazwisko lub co najmniej nazwisko podpisującego¹⁸. Zgodnie z wzorami okresowych rozliczeń dotacji celowej oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji wypłat producentom rolnym zwrotu podatku akcyzowego, stanowiącymi załączniki nr 1–4 do rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej, nadesłane do wojewody dokumenty powinny zostać opatrzone pieczęcią i czytelnym podpisem wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania w przedmiocie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Zasadniczy wpływ na powyższą ocenę miał fakt zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, weryfikacji zgodności opisanych we wnioskach załączników z dołączonymi dokumentami oraz terminowości składania wniosków przez producentów rolnych. Na ocenę wpłynęła ponadto terminowość wydawania decyzji, składania wniosków o przekazanie dotacji oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji, terminowość realizacji wypłat zwrotu podatku producentom rolnym, a także terminowość podania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieprawidłowego rozpatrywania wniosków, niekompletnych decyzji, nierzetelnych danych

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2010 r., sygn. III SA/Wa 1657/09.

we wnioskach o przekazanie dotacji oraz sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji wypłat zwrotu podatku, a także uchybienia w zakresie kompletności wniosków o przekazanie dotacji oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Wójta do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Określania w rozstrzygnięciach decyzji ustalających zwrot podatku akcyzowego *limitu zwrotu podatku* oraz *części limitu pozostałej do wykorzystania*, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.
2. Określania wysokości zwrotu podatku akcyzowego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego oraz rozważenia weryfikacji decyzji z pierwszej tury 2015 r. o numerze 273/2015, przyznającej producentowi rolnemu zwrot podatku w wysokości niższej od należnej – w jednym z trybów nadzwyczajnych określonych w kpa.
3. Rzetelnego sporządzania wniosków o przekazanie gminie dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń z wykorzystania dotacji, stosownie do § 2 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej.

Ponadto wskazuję na konieczność:

1. Określania w rozstrzygnięciach decyzji ustalających zwrot podatku akcyzowego – w przypadkach, gdy ze zgromadzonych w postępowaniu dowodów wynika taka konieczność – informacji o odmowie przyznania zwrotu podatku akcyzowego ponad roczny limit, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego oraz art. 104 § 2 kpa.
2. Właściwego dokumentowania zmian nanoszonych na wnioski o przyznanie zwrotu podatku akcyzowego.
3. Weryfikacji wniosków o zwrot podatku akcyzowego składanych przez producentów rolnych pod kątem kompletności ich wypełnienia oraz prawidłowości wykazywanych danych.
4. Zamieszczania na wniosku o przekazanie dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego: nazwy gminy, nazwy urzędu gminy i jego adresu, a na sprawozdaniach rzeczowo-finansowych i rozliczeniach dotacji: nazwy i adresu urzędu gminy oraz czytelnego podpisu osoby upoważnionej do jego złożenia.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁹ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Wójta na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z up. Wojewody Mazowieckiego

Jarosław Szajner
Dyrektor Wydziału Kontroli

¹⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).