



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 5 września 2016 r.

WK-O.431.11.2.2016

**Pan
Włodzimierz Załęski
Wójt Gminy Płoniawy-Bramura**

**Urząd Gminy Płoniawy-Bramura
Płoniawy-Bramura 83A
06-210 Płoniawy-Bramura**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Mirosława Dzik – kierownik oddziału i Ewa Bastek – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Ostrołęce Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły w dniach od 18 do 29 kwietnia 2016 r. kontrolę w Urzędzie Gminy Płoniawy-Bramura z siedzibą w Płoniawach-Bramurze 83A.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących 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 3 sierpnia 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie poddanym kontroli przyjęto 700 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 przyjęto 385 wniosków, a w drugim okresie, tj. od 1 do 31 sierpnia 2015 r. – 315 wniosków. Na podstawie ww. podań Wójt Gminy

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.).

Płoniawy-Bramura wydał 700 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 ww. ustawy.

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 Płoniawy-Bramura lub z jego upoważnienia przez Sekretarza Gminy.

W badanym okresie, na podstawie złożonych wniosków o przekazanie dotacji, Gmina Płoniawy-Bramura otrzymała dotację w łącznej kwocie 534 857,78 zł, z której 524 370,37 zł wykorzystano na wypłaty zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym, a 10 487,41 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 30 kwietnia i 28 października 2015 r.

Wnioski gminy o przekazanie dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego były kompletne, sporządzone rzetelnie i złożone w terminach określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej⁵.

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).

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).

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 były kompletne, sporządzone rzetelnie i złożone z zachowaniem terminów określonych w § 6 ust. 1 w związku z ust. 3 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych⁶ Wójt Gminy Płoniawy-Bramura podał do publicznej wiadomości wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w 2015 r., poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu w dniu 30 marca 2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak wskazania w rozstrzygnięciach wszystkich decyzji wydanych w drugiej turze 2015 r. wymaganego ustawowo zapisu dotyczącego części limitu pozostałej do wykorzystania; w ww. przypadkach w uzasadnieniu decyzji wskazywano natomiast kwotę niewykorzystanego limitu. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego „*Decyzja zawiera limit ustalony w sposób określony w art. 4 ust. 2, kwotę zwrotu podatku oraz część limitu pozostałą do wykorzystania*”. Wskazać 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.
2. Określenie kwot zwrotu podatku akcyzowego w niewłaściwej wysokości w dwóch poddanych kontroli sprawach, a mianowicie:
 - w decyzji z pierwszej tury 2015 r. oznaczonej WG.3121A.311.2015 z powodu błędu rachunkowego przyznano zwrot podatku akcyzowego przyjmując, że producent rolny zakupił 253,449 l oleju napędowego, podczas gdy z załączonych do wniosku faktur VAT wynikał zakup 253,440 l; w związku z powyższym producentowi rolnemu wypłacono zwrot o 0,01 zł wyższy od należnego;
 - w decyzji z pierwszej tury 2015 r. oznaczonej WG.3121A.149.2015 z powodu przyjęcia skrótu literowego jednostki miary litr (l) jako 0,01 litra przyznano zwrot podatku akcyzowego przyjmując, że producent rolny zakupił 616,26 l oleju napędowego, podczas gdy

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

z załączonych do wniosku faktur VAT wynikał zakup 616,25 l; w związku z powyższym producentowi rolnemu wypłacono zwrot o 0,01 zł wyższy od należnego.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

1. Brak w pięciu decyzjach z pierwszej tury⁷ oraz szesnastu decyzjach z drugiej tury 2015 r.⁸ – 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 położenia gruntów będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego przyznaje, na wniosek tego producenta w drodze decyzji, zwrot podatku*” oraz art. 104 § 2 kpa, zgodnie z którym „*Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji*”. Należy wskazać, że organ prowadzący postępowanie powinien zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego zgromadzonego w sprawie⁹. 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 oraz części limitu pozostałej do wykorzystania – w przypadkach, w których określano ww. element, w uzasadnieniach wszystkich poddanych badaniu decyzji z 2015 r., zamiast w ich sentencjach. Wskazać należy, że co do zasady konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji¹⁰. Zadaniem uzasadnienia jest wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia, które winno spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz umożliwić kontrolę poprawności rozstrzygnięcia¹¹.
3. Niepełne uzasadnienie faktyczne i prawne we wszystkich poddanych kontroli decyzjach, w których nie ujmowano przyjętej do zwrotu liczby litrów oleju napędowego i nie wskazywano sposobu obliczania zwrotu podatku akcyzowego, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Zaniechaniem takim naruszono wymóg określony w art. 107 § 3 kpa,

⁷ Decyzje o numerach: WG.3121A.224.2015, WG.3121A.134.2015, WG.3121A.17.2015, WG.3121A.22.2015, WG.3121A.32.2015.

⁸ Decyzje o numerach: WG.3121A.497.2015, WG.3121A.395.2015, WG.3121A.544.2015, WG.3121A.388.2015, WG.3121A.487.2015, WG.3121A.643.2015, WG.3121A.489.2015, WG.3121A.485.2015, WG.3121A.599.2015, WG.3121A.502.2015, WG.3121A.514.2015, WG.3121A.464.2015, WG.3121A.626.2015, WG.3121A.494.2015, WG.3121A.496.2015, WG.3121A.521.2015.

⁹ A. Wróbel, Komentarz do art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex/el. 2013.

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 174/11, LEX nr 1138558.

¹¹ Wyrok WSA w Opolu z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 8/12, LEX nr 1212208.

zgodnie z którym „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

4. Złożenie nieczytelnego podpisu pod rocznymi i okresowymi sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi, a także 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 podpisującego¹². 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 organu, weryfikacji kompletności wniosków i zgodności opisanych w nich załączników z dołączonymi dokumentami oraz terminowości składania wniosków, terminowość wydawania decyzji, kompletność, rzetelność i terminowość składania wniosków o przekazanie dotacji, terminowość wypłat zwrotu podatku producentom rolnym, kompletność, rzetelność i terminowość przekazywania sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji, a także terminowość podania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kompletności decyzji oraz poprawności rozpatrzenia wniosku, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

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

1. Określania w rozstrzygnięciach decyzji ustalających zwrot podatku akcyzowego *części limitu pozostałej do wykorzystania*, jak również umiejscawiania w nich *limitu zwrotu podatku*, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2010 r., sygn. III SA/Wa 1657/09.

2. Określania wysokości zwrotu podatku akcyzowego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

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. Ujmowania w wydawanych decyzjach pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, zgodnie z art. 107 § 3 kpa.
3. Zamieszczania na sprawozdaniach rzeczowo-finansowych i rozliczeniach dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego czytelnego podpisu osoby upoważnionej do jego złożenia.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹³ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Wójta na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 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

¹³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).