Warszawa, 16 września 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-P.431.11.1.2016

Pan
Józef Jerzy Rozkosz
Wójt Gminy Bielsk

Urząd Gminy w Bielsku
Plac Wolności 3 A
09-230 Bielsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] w dniach od 16 do 24 maja 2016 r. kontrolerzy: Hanna Makówka – starszy inspektor i Mariola Wajszczak – inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Płocku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły kontrolę w Urzędzie Gminy w Bielsku, z siedzibą przy Placu Wolności 3A.

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 25 sierpnia 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie poddanym kontroli przyjęto 752 wnioski 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 416 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. – 336 wniosków. Na podstawie ww. podań Wójt Gminy Bielsk wydał 752 decyzje przyznające zwrot podatku akcyzowego.

Kontroli poddano 41 spraw, z czego 21 zakończonych w pierwszym okresie rozliczeniowym oraz 20 – 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 akcyzowego[2] oraz w terminach wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego[3]. 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. Wszystkie dołączone do wniosku faktury VAT opatrzone były adnotacją o treści *„przyjęto w dniu ... do zwrotu podatku akcyzowego”* wraz z datą i podpisem osoby upoważnionej do ich przyjęcia.

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 k.p.a.[4] oraz zostały wydane w terminie przewidzianym w art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego i podpisane z upoważnienia Wójta Gminy Bielsk przez Sekretarza Gminy Bielsk.

W badanym okresie, na podstawie złożonych wniosków o przekazanie dotacji, Gmina Bielsk otrzymała dotację w łącznej kwocie 609 019,63 zł, z której 597 078,07 zł wykorzystano na wypłaty zwrotu podatku akcyzowego producentom rolnym, a 11 941,56 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 29 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 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 celowej[5].

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 złożone z zachowaniem terminów określonych w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o finansach publicznych[6] Wójt Gminy Bielsk podał do publicznej wiadomości wykaz podmiotów, którym udzielono pomocy publicznej w 2015 r. poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu oraz umieszczenie na stronie BIP urzędu w dniu 17 maja 2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak w rozstrzygnięciach wszystkich poddanych badaniu decyzji z pierwszej i drugiej tury 2015 r.[7] *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: 170024/2015/1, 110044/2015/1, 10077/2015/1, 310054/2015/1, 30156/2015/1, 190071/2015/1, 320050/2015/1, 220111/2015/1, 100105/2015/1, 260025/2015/1, 350019/2015/1, 280013/2015/1, 70006/2015/1, 370031/2015/1, 210027/2015/1, 290051/2015/1, 240017/2015/1, 300065/2015/1, 40031/2015/1, 130034/2015/1, 80104/2015/1, 110044/2015/2, 30152/2015/2, 10077/2015/2, 330019/2015/2, 210027/2011/2, 140009/2015/2, 370031/2015/2, 170024/2015/2, 280020/2015/2, 100105/2015/2, 190071/2015/2, 300065/2015/2, 370027/2015/2, 40045/2015/2, 10011/2015/2, 130034/2015/2, 290051/2015/2, 330032/2015/2, 260025/2015/2, 40031/2015/2.

2. Niewłaściwe określenie wysokości zwrotu podatku akcyzowego w decyzji z drugiej tury 2015 r. o numerze 170024/2015/2, w której przyznano zwrot w wysokości 495,46 zł zamiast 495,47 zł. Różnica 0,01 zł spowodowana była rozbieżnością w zaokrągleniach wartości wynikających z przeliczania limitu zwrotu podatku akcyzowego na możliwą do uwzględnienia liczbę litrów oleju napędowego.
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 262 563,69 zł zamiast 262 053,14 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 192 348,67 zł zamiast 192859,22 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 262 563,69 zł zamiast 262 053,14 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 8 347,6886 ha zamiast 8 657,4331 ha), a w konsekwencji wskazanie niepoprawnej łącznej kwoty rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego (wskazano 682 006,16 zł zamiast 707 312,28 zł); drugą z ww. wartości przeniesiono do rocznego rozliczenia dotacji.

W wyniku kontroli sporządzono korekty ww. dokumentacji, które przesłano do Wojewody Mazowieckiego w dniu 6 czerwca 2016 r.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

1. Wskazanie limitu zwrotu podatku akcyzowego w uzasadnieniach wszystkich poddanych badaniu decyzji zamiast w ich sentencjach. Wskazać należy, że co do zasady konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji[8]. Zadaniem uzasadnienia jest wyjaśnienie motywów rozstrzygnięcia, które winno

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

spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz umożliwić kontrolę poprawności rozstrzygnięcia[9].

2. Wskazanie we wszystkich poddanych badaniu decyzjach informacji o wypłacie zwrotu podatku akcyzowego po otrzymaniu dotacji celowej w tym zakresie. Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy Bielsk powyższe wynikało z faktu otrzymania w 2008 r. dotacji po terminie określonym w ustawie. Wskazać jednak należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego wypłaty zwrotu następują *„(...) od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia – jeżeli wnioski o zwrot podatku zostały złożone w terminie od dnia 1 lutego do ostatniego dnia lutego; (...) od dnia 1 października do dnia 31 października – jeżeli wnioski o zwrot podatku zostały złożone w terminie od dnia 1 sierpnia do dnia 31 sierpnia (...)”,* a pojedynczy przypadek, w którym gmina otrzymała dotację w terminie późniejszym, nie uzasadnia pominięcia w decyzjach informacji w zakresie ustawowo określonych terminów wypłat. Wskazane działanie jest celowe ze względu na zasadę należytego i wyczerpującego informowania stron, wynikającą z art. 9 kpa.
3. Wskazanie w 2 decyzjach z pierwszej tury oraz 2 decyzjach z drugiej tury 2015 r.[10] innego adresu strony niż określony przez wnioskodawców w złożonych podaniach. W ww. sprawach adresy wpisano z systemu podatkowego gminy. Wskazany błąd nie wpłynął jednak na skuteczność doręczenia decyzji, ponieważ zostały one odebrane przez strony osobiście.
4. Wskazanie w decyzji z drugiej tury 2015 r., o numerze 300065/2015/2, nieprawidłowej liczby litrów oleju napędowego przyjętej do zwrotu podatku akcyzowego, tj. 1215,3312 l zamiast 1248,33 l; wskazany błąd nie wpłynął jednak na wysokość przyznanego zwrotu.
5. Rozpatrywanie wniosków producentów rolnych bez wyjaśnienia istniejących braków lub niezgodności wynikających ze składanych podań, takich jak:
   - w sprawie z drugiej tury 2015 r. o numerze 30152/2015/2 – brak imienia i nazwiska posiadacza rachunku bankowego,
   - w 3 sprawach z pierwszej tury o numerach: 30156/2015/1, 70006/2015/1, 300065/2015/1 oraz 4 sprawach z drugiej tury 2015 r. o numerach: 170024/2015/2, 300065/2015/2, 330032/2015/2, 260025/2015/2 – nieprawidłowa liczba załączonych faktur VAT.

[9] Wyrok WSA w Opolu z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 8/12, LEX nr 1212208.
[10] Decyzje o numerach: 130034/2015/1, 370031/2015/1, 130034/2015/2, 370031/2015/2

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

6. Rozbieżności pomiędzy formą posiadania użytków rolnych określoną we wniosku producenta rolnego, a wynikającą z dołączonej dokumentacji i złożonych w toku kontroli wyjaśnień, a mianowicie w 7 sprawach z pierwszej tury o numerach: 320050/2015/1, 100105/2015/1, 260025/2015/1, 280013/2015/1, 70006/2015/1, 240017/2015/1, 300065/2015/1 oraz 7 sprawach z drugiej tury 2015 r. o numerach: 30152/2015/2, 330019/2015/2, 280020/2015/2, 100105/2015/2, 330032/2015/2, 260025/2015/2 i 300065/2015/2 użytki rolne współposiadane z małżonkiem wskazano jako posiadane samodzielnie.
7. Złożenie nieczytelnego podpisu pod okresowym sprawozdaniem rzeczowo-finansowym oraz rozliczeniem dotacji za okres od 1 do 28 lutego 2015 r. Zgodnie z wzorami sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji celowej 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). Istotą czytelnego podpisu jest możliwość identyfikacji osoby, która go złożyła. Przyjmuje się, że czytelny podpis oznacza imię i nazwisko lub co najmniej nazwisko podpisującego.
8. Podanie do publicznej wiadomości informacji o udzieleniu pomocy publicznej w 2015 r. w zakresie zwrotu podatku akcyzowego bez wskazania imienia i nazwiska osoby, która otrzymała zwrot podatku; w wykazie wskazano jedynie numer decyzji i kwotę udzielonej pomocy. Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy Bielsk w wykazie nie umieszczano danych osobowych z uwagi na interpretację Ministra Finansów z 25 maja 2006 r., znak ST1-4834-598/06 skierowaną do prezesów regionalnych izb obrachunkowych, dotyczącą art. 14 poprzedniej ustawy o finansach publicznych. Ze wskazanej interpretacji nie wynika jednak, by dane osób, którym udzielono pomocy, podlegały ochronie. Wskazać natomiast należy na zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi oraz treść przepisu art. 37 ust. 1 lit. g ustawy o finansach publicznych, który stanowi wprost, że do publicznej wiadomości podaje się wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej, nie zaś wykaz decyzji, na podstawie których udzielono pomocy.

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 wniosków o przyznanie zwrotu i ich załączników, terminowość wydawania decyzji, kompletność i terminowość składania wniosków o przekazanie dotacji, kompletność i terminowość przekazywania sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji, terminowość wypłat zwrotu podatku producentom rolnym oraz 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, poprawności rozpatrzenia wniosku, rzetelności wniosków o przekazanie gminie dotacji oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych i rozliczeń dotacji, a także inne uchybienia – 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.
2. Określania wysokości zwrotu podatku akcyzowego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.
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 decyzjach przyznających zwrot podatku akcyzowego terminów wypłat wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.
2. Wskazywania w decyzjach dotyczących zwrotu podatku akcyzowego adresu strony określonego we wniosku o wydanie decyzji stosownie do art. 63 § 2 kpa.

3. Określania w decyzjach ilości zakupionego oleju napędowego zgodnej z wynikającą z załączonych do wniosku faktur VAT, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.
4. Weryfikacji wniosków o zwrot podatku akcyzowego składanych przez producentów rolnych pod kątem prawidłowości i kompletności ich wypełnienia, zgodnie z art. 6 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.
5. Zamieszczania na sprawozdaniach rzeczowo-finansowych i rozliczeniach dotacji na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego czytelnego podpisu osoby upoważnionej do jego złożenia.
6. Podawania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej w zakresie zwrotu podatku akcyzowego we właściwy sposób, zgodnie z art. 37 ust. 1 lit. g ustawy o finansach publicznych,

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej[11] 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
Daniel Zaprzała
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

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