



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.003.01.2022

Pani
Apolonia Stasiuk
Wójt Gminy Repki
ul. Parkowa 7
08-307 Repki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/003 – Realizacja przez gminy zadań z zakresu ubezpieczeń rolniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Repkach, ul. Parkowa 7, 08-307 Repki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Apolonia Stasiuk, Wójt Gminy Repki, od 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez gminy zadań z zakresu ubezpieczeń rolniczych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/34/2022 z 13 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wójt Gminy Repki, w okresie objętym kontrolą, realizował ustawowy obowiązek przeprowadzania kontroli ubezpieczenia powierzchni upraw rolnych przez rolnika, co do których uzyskał płatności bezpośrednio. Opracował i wdrożył procedury kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych. Każdego roku przeprowadzał kontrole wybranych gospodarstw rolnych zgodnie z przyjętymi zasadami. Przyjęte zasady badania kontrolnego wykonywania przez rolników obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia upraw, zakładały przeprowadzenie minimum jednej kontroli jednego gospodarstwa w roku. W badanym okresie, skontrolowano łącznie osiem gospodarstw spośród prawie dwóch tysięcy gospodarstw położonych na terenie Gminy Repki, co stanowiło od 0,05% do 0,2% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Skontrolowane gospodarstwa, posiadały wymagane ubezpieczenia upraw, jednak wyniki kontroli przeprowadzane na tak małej próbie nie pozwalały na dokonanie rzetelnej oceny w zakresie powszechności ubezpieczania upraw przez rolników na terenie Gminy Repki. Z protokołów komisji, powołanej przez Wojewodę Mazowieckiego, dokonującej szacowania szkód w gospodarstwach rolnych na terenie Gminy Repki, stanowiących około 20% ogółu gospodarstw Gminy wynika, że wiele gospodarstw nie posiadało ubezpieczeń upraw, czego nie potwierdziły wyniki kontroli prowadzonych przez Gminę ze względu na wytypowanie małej liczby gospodarstw do kontroli.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Informacja, o gospodarstwach, w których nie ubezpieczano upraw, pozyskana w wyniku prac komisji szacującej straty w latach 2019-2021 nie była wykorzystywana przez Gminę przy doborze gospodarstw do kontroli, z uwagi na przyjętą zasadę losowego doboru gospodarstw do kontroli.

Zgodnie z przyjętymi procedurami, typowanie podmiotów do kontroli odbywało się w oparciu wykaz podatników podatku rolnego. Wykaz ten nie zawierał danych, które umożliwiłyby rzetelne typowanie podmiotów do kontroli m.in. danych o powierzchni upraw objętych ubezpieczeniem, dostępnych w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnego sporządzania dokumentacji w każdej z przeprowadzonych w badanym okresie kontroli. W dokumentach potwierdzających przeprowadzenie czynności kontrolnych brak było dat tych czynności kontrolnych, co nie pozwalało na dokonanie weryfikacji zgodności prowadzonych przez Gminę kontroli z terminami wynikającymi z wezwania do kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Weryfikacja przez gminę spełniania obowiązku przez rolnika ubezpieczenia 50% powierzchni swoich upraw w przypadku otrzymywania przez niego płatności bezpośrednich z Unii Europejskiej. Egzekwowanie przez gminę wnoszenia opłat od rolników z tytułu niewywiązywania się z obowiązku ubezpieczenia połowy swoich upraw w przypadku otrzymywania przez niego płatności bezpośrednich z Unii Europejskiej.

Opis stanu
faktycznego

Nałożony na wójta gminy od 1 lipca 2008 r. ustawowy³ obowiązek kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych był realizowany w Gminie Repki od 2019 r. Dopiero w 2018 r. Urząd Gminy Repki opracował i wdrożył stosowne procedury wewnętrzne na podstawie wydanego przez wójta zarządzenia z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli spełniania obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, budynków rolnych i upraw rolnych. Wójt Gminy Repki wyjaśniła, że zarządzenie w sprawie kontroli spełniania obowiązku zawarcia ubezpieczeń rolniczych zostało przyjęte dopiero w 2018 r. z uwagi na niepowzięcie wiadomości o nałożonym obowiązku.

(akta kontroli str. 8-13, 174)

Zgodnie z ww. zarządzeniem, kontrole prowadzono w oparciu wykaz podatników prowadzących gospodarstwo rolne. Wykaz ten aktualizowano corocznie. Dane do wykazu pozyskiwano z rejestru podatników podatku rolnego. Gmina nie pozyskiwała danych do ww. wykazu z krajowego systemu ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, gdyż jak wyjaśniła Wójt Gminy Repki „zapisy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych nie wymagają tego obowiązku.”

³ Na podstawie art. 84 ust. 3 pkt. 1 i ust. 4 pkt. 1, art. 85 i 86 oraz 87 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 473 ze zm.) oraz na podstawie art. 10c ust. 1 i 11 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2047)

Powierzchnia użytków rolnych na terenie Gminy ustalona na podstawie rejestru podatków podatku rolnego z gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha w badanych latach wynosiła odpowiednio: 12 418,9 ha, 12 632,3 ha, 12 715,7 ha, 12 943,8 ha. Urząd Gminy w Repkach nie posiadał danych w zakresie powierzchni upraw objętych ubezpieczeniem, jak i powierzchni upraw nieubezpieczonych przez rolników. Wójt Gminy Repki wyjaśniła, że nie posiada informacji, jaka powierzchnia upraw była ubezpieczona przez rolników w oparciu o zapisy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 171-172, 174, 191)

Zgodnie z przyjętym w ww. zarządzeniu założeniem, w każdym roku, poddanych kontroli zostało co najmniej 5 losowo wybranych gospodarstw z terenu Gminy w minimum jednym zakresie (OC rolników, ubezpieczenie budynków rolniczych, ubezpieczenie upraw).

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

W oparciu o przyjętą i stosowaną w Gminie procedurę kontroli ubezpieczeń upraw rolnych, kontrolowano każdego roku od 0,05% do 0,2% gospodarstw o powierzchni powyżej 1ha użytków rolnych co, zdaniem NIK, nie pozwalało na obiektywną weryfikację stanu i skali ubezpieczeń. Wójt Gminy Repki wyjaśniła, że przepisy nie określają liczby gospodarstw, które miałyby być poddane kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych.

Wójt Gminy Repki w sprawie przeprowadzania kontroli na przyjętym poziomie badanej próby i dokonania obiektywnej oceny prawidłowości ubezpieczenia upraw wyjaśniła, że: *„wymóg kontroli na przyjętym poziomie badanej próby, określonej w zarządzeniu może nie określa obiektywnej oceny prawidłowości, jednak należy zaznaczyć, iż ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych nie precyzuje konkretnych nakazów i wytycznych. Wyniki kontroli nie były wykorzystywane, gdyż nie zachodziła taka potrzeba. Ponadto żadna instytucja nie zwracała się do Wójta Gminy Repki o przekazanie wyników przedmiotowych kontroli.”*

(akta kontroli str. 8-13, 119, 169-172, 181)

Analiza danych z protokołów z tytułu oszacowania zakresu i wysokości szkód⁴ w gospodarstwach rolnych wykazała, że komisja dokonująca oszacowania szkód na terenie Gminy Repki powołana przez Wojewodę Mazowieckiego, w której przewodniczący i jeden z członków reprezentowali Urząd Gminy, wykazała m.in., że w 2019 r. na 425 złożonych wniosków (susza) ubezpieczenie upraw wykazano w 79 gospodarstwach (18,6% złożonych wniosków), w 2020 r. na 65 złożonych wniosków (deszcz nawalny) ubezpieczenie upraw wykazano w 32 gospodarstwach (49,2% złożonych wniosków), w 2021 r. na złożone 24 wnioski (grad) ubezpieczenie upraw wykazano w 6 gospodarstwach (25% złożonych wniosków). W oparciu o analizę powyższej próby doboru obejmującą 21,9% gospodarstw dla roku 2019 i dla lat 2020, 2021 odpowiednio 3,4% i 1,2% gospodarstw podlegających kontroli obowiązkowych ubezpieczeń - stwierdzono, że w latach 2019-2021 gospodarstw,

⁴ Szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej znajdujących się na terenie województwa mazowieckiego, w których wystąpiły szkody spowodowane przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne.

w których nie ubezpieczano upraw było odpowiednio: 383 (81,4%), 33 (50,8%), 18 (75%). Ustalona, w oparciu o powyższe wnioski, powierzchnia upraw nieubezpieczonych wynosiła odpowiednio: 2 678,36 ha (59,8%), 292,05 ha (42,3%), 79,54 ha (41,5%). Powyższa informacja, o gospodarstwach, w których nie ubezpieczano upraw, pozyskana w wyniku prac komisji szacującej straty w latach 2019-2021 nie była wykorzystywana przy doborze gospodarstw do kontroli z uwagi na przyjętą zasadę losowego doboru gospodarstw do kontroli. Urząd Gminy nie informował rolników nieubezpieczonych o konsekwencjach związanych z brakiem ubezpieczenia. Wójt Gminy Repki wyjaśniła, że rolnicy, składający wnioski o pomoc w związku ze szkodami spowodowanymi przez susze, ulewy czy gradobicie, którzy nie posiadali ubezpieczenia upraw nie byli informowani przez Gminę o obowiązku wpłaty równowartości 2 euro od ha nieubezpieczonych użytków gdyż, jak zaznaczyła komisja „nie posiadała wiedzy o takim obowiązku zgodnie z zapisami ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych.”

W 2022 r. Wojewoda Mazowiecki nie powoływał komisji do spraw szacowania szkód. Jak wyjaśniła Wójt Gminy Repki: „Szacowanie szkód w gospodarstwach w 2022 r. prowadzone było za pomocą aplikacji rządowej „Zgłoś suszę 2022”. Na dzień dzisiejszy Urząd Gminy Repki nie posiada dostępu do tych danych gdyż cały czas trwa weryfikacja złożonych wniosków.” Według informacji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w 2022 r. na terenie Gminy Repki wnioski w sprawie oszacowania szkód złożyło 501 producentów rolnych, spośród których około 400 (80%) nie posiadało ubezpieczenia upraw, co oznacza, że problem braku ubezpieczeń dotyczył większości gospodarstw Gminy Repki.

(akta kontroli str. 182-184, 196-197, 266-267)

O planowanych kontrolach, każdego roku, Urząd Gminy Repki informował rolników w ogłoszeniach umieszczanych na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy. Ponadto ogłoszenia te przekazywane były sołtysom 41 sołectw. Do prowadzenia postępowań i stosownej dokumentacji w zakresie kontroli ubezpieczeń upraw, został wyznaczony zarządzeniem Wójta, jeden pracownik Urzędu Gminy zatrudniony na stanowisku Inspektora ds. zagospodarowania przestrzennego i zamówień publicznych w Referacie rolnictwa, ochrony środowiska, inwestycji i gospodarki komunalnej.

(akta kontroli str. 33, 166-167, 245-249)

W badanym okresie Urząd Gminy w Repkach przeprowadził łącznie osiem kontroli spełniania obowiązku przez rolnika, który uzyskiwał płatności bezpośrednie ubezpieczał co najmniej 50% powierzchni swoich upraw, z tego w 2019 r. – jedną kontrolę, w 2020 r. – cztery kontrole, w 2021 r. – dwie kontrole i w 2022 r. – jedną kontrolę. Jak wyjaśniła Wójt, gospodarstwa do kontroli wytypowane były losowo spośród podatników podatku rolnego (w 2019 r. – 1 944 podatników, w 2020 r. – 1 929 podatników, w 2021 r. – 1 930 podatników i w 2022 r. – 1 935 podatników). Wezwani do kontroli rolnicy zobowiązani byli w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania do okazania dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia (polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia, potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia, wystawionego rolnikowi przez zakład ubezpieczeń).

Urząd Gminy był przygotowany do pobierania opłat z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia rolniczego. Posiadał rachunek bankowy do wpłat z tytułu przedmiotowych opłat, a w prowadzonej ewidencji księgowej wyodrębnił stosowne subkonto analityczne do rachunku głównego.

Z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą, wszyscy skontrolowani przez Gminę rolnicy, spełnili obowiązek zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia upraw – Wójt Gminy Repki nie pobierała opłat za niespełnienie ww. obowiązku.

(akta kontroli str. 119-163, 192-195)

Weryfikację spełnienia obowiązku ubezpieczenia upraw dokumentowano w trakcie kontroli poprzez sporządzenie potwierdzenia zawarcia umowy ubezpieczenia, zgodnie z załącznikiem nr 2 do zarządzenia Wójta Gminy Repki z dnia 21 grudnia 2018 r.

Stwierdzona
nieprawidłowość

Dokumentacja kontrolna, w formie sporządzonego potwierdzenia zawarcia umowy ubezpieczenia we wszystkich ośmiu przeprowadzonych kontrolach przez Wójta Gminy Repki, nie posiadała daty jej sporządzenia. Brak dat nie pozwalał na dokonanie weryfikacji zgodności przeprowadzonych kontroli z terminami wynikającymi z wezwania do kontroli. Wójt Gminy Repki wyjaśniła, że nie posiada wiedzy dlaczego pracownik nie wpisywał dat w potwierdzeniach przeprowadzonych kontroli. Pouczyła pracownika o dostosowaniu się do zaleceń zarządzenia i wpisywaniu dokładnych dat przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 125, 131, 135, 139, 143, 149, 153, 158, 163)

Opis stanu
faktycznego

Źródłem finansowania realizowanych kontroli ubezpieczeń upraw były środki pochodzące z budżetu Gminy Repki. Koszty prowadzonych kontroli, jak wyjaśniła Wójt: „*odnosiły się jedynie do kosztów materiałów biurowych, rozmów telefonicznych oraz dojazdu do poszczególnych gospodarstw, gdyż kontroli dokonywał pracownik Urzędu Gminy Repki w ramach zajmowanego stanowiska, a Gmina nie zlecała kontroli innemu podmiotowi zewnętrznemu.*”

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nałożony na wójta gminy, ustawowy⁵ obowiązek kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych należy do zadań zleconych a nie własnych gminy, a zatem nie powinien być finansowany ze środków budżetu gminy.

(akta kontroli str. 166)

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rzetelne dokumentowanie czynności kontrolnych ubezpieczeń rolniczych, zgodnie z przyjętą procedurą wewnętrzną.

⁵ Na podstawie art. 84 ust. 3 pkt. 1 i ust. 4 pkt. 1, art. 85 i 86 oraz 87 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 473 ze zm.) oraz na podstawie art. 10c ust. 1 i 11 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2047).

V. 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 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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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.

Warszawa, 29 listopada 2022 r.

Kontroler
Artur Witek
Główny specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/