



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.003.03.2022

Pani
Beata Szczepankowska
Burmistrz
Miasta i Gminy Chorzele
ul. Stanisława Komosińskiego 1
06-330 Chorzele

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach, ul. Stanisława Komosińskiego 1, 06-330 Chorzele ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Szczepankowska, Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele, od 2010 roku ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Weryfikowanie przez Gminę spełnienia przez rolnika obowiązku ubezpieczenia połowy powierzchni swoich upraw w przypadku otrzymywania przez niego płatności bezpośrednich z Unii Europejskiej. Egzekwowanie przez Gminę wnoszenia opłat przez rolników z tytułu niewywiązywania się z obowiązku ubezpieczenia połowy powierzchni swoich upraw w przypadku otrzymywania przez niego płatności bezpośrednich z Unii Europejskiej.
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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	1. Joanna Rogulska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/36/2022 z 26 października 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Burmistrza Gminy Chorzele w zakresie realizacji ustawowego obowiązku przeprowadzania kontroli ubezpieczenia powierzchni upraw rolnych przez rolnika, co do których uzyskał płatności bezpośrednie z Unii Europejskiej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele, w latach 2019 – 2022 przeprowadził łącznie 43 kontrole wybranych gospodarstw w zakresie spełniania przez rolników obowiązku ubezpieczenia, co najmniej 50% upraw rolnych, co stanowiło od 0,51% do 1,26% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Typowanie podmiotów do kontroli odbywało się losowo na podstawie składanych do Urzędu wniosków o oszacowanie szkód. Ponadto, w 2022 r. Burmistrz opracował i wdrożył procedurę w sprawie przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, budynków rolniczych i upraw rolnych oraz upoważnienia pracowników do przeprowadzenia kontroli, zgodnie z którą typowanie podmiotów do kontroli odbywało się w oparciu o wykaz podatników prowadzących gospodarstwo rolne.

W wyniku, przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że rolnicy posiadali wymagane ubezpieczenia upraw, niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że do momentu opracowania i wdrożenia stosownej procedury w sprawie przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia, w Urzędzie nie dochowano zasady pisemności postępowania w zakresie dokumentowania ustaleń przedmiotowych kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Weryfikacja przez gminę spełnienia 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

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano ustawowy⁶ obowiązek kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw, który został nałożony na burmistrza od dnia 1 lipca 2008 r., jednak dopiero w 2022 r. Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach opracował i wdrożył stosowną procedurę wewnętrzną na podstawie wydanego przez burmistrza zarządzenia⁷ z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, budynków rolniczych i upraw rolnych oraz upoważnienia pracowników do przeprowadzenia kontroli⁸. Burmistrz wyjaśniła, że „*Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach zadania związane z kontrolą spełnienia przez rolników obowiązku ubezpieczenia co najmniej 50% upraw rolnych realizował w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 477). Ustawa nie zobowiązuje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do opracowania procedury wewnętrznej dotyczącej przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku przez rolnika ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw.*”

(akta kontroli str. 194-199, 228, 231)

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ 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).

⁷ Zarządzenie nr 265/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Chorzele.

⁸ Dalej: zarządzenie w sprawie przeprowadzania kontroli.

W powyższym zarządzeniu określono, że kontrole przeprowadzane będą w oparciu o aktualny wykaz podatników prowadzących gospodarstwo rolne na podstawie list podatników opłacających podatek rolny z gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha. Ponadto zarządzenie stanowiło, że kontrola może być przeprowadzana na podstawie danych indywidualnych zawartych w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności oraz, że poddanych kontroli zostanie 20 losowo wybranych gospodarstw rocznie z terenu Gminy. Burmistrz wyjaśniła, że przyjęta liczebność próby spowodowana była m.in. tym, że na terenie gminy Chorzele dominuje hodowla bydła mlecznego oraz, że niewielu rolników prowadzi uprawy rolne. Ponadto Burmistrz wyjaśniła, że: *„Urząd Miasta i Gminy posiada ograniczoną liczbę pracowników, gminy nie stać finansowo na zatrudnienie dodatkowych pracowników, realizujących przedmiotowe kontrole (...) to kolejne zadanie, nałożone na gminy, poza zadaniami własnymi, mocno absorbujące w czasie pracowników i obciążające koszty funkcjonowania Urzędu.”*

(akta kontroli str. 194-199, 228-229, 231)

Dane dotyczące powierzchni użytków rolnych ewidencjonowano w oparciu o rejestr podatkowy, na podstawie którego naliczano wymiar podatku rolnego. Powierzchnia⁹ użytków rolnych w badanych latach wynosiła odpowiednio: 19 430,2325 ha, 19 421,6823 ha, 19 421,1280 ha, 19 413,1662 ha, natomiast statystyczna liczba podatników podatku rolnego wynosiła: 1743 podatników w 2019 r., 1856 podatników w 2020 r., 2026 podatników w 2021 r., 2152 podatników w 2022 r.

(akta kontroli str. 265, 267-275, 284-287)

Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach nie pozyskiwał danych z krajowego systemu ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich. Burmistrz wyjaśniła m.in., że w latach 2019-2020 sprawdzanie spełniania przez rolników obowiązku ubezpieczenia, co najmniej 50% upraw rolnych przeprowadzane było w oparciu o składane przez rolników wnioski o szacowanie szkód w gospodarstwach rolnych, natomiast po wdrożeniu zarządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli, kontrole odbywały się w oparciu o aktualny wykaz podatników prowadzących gospodarstwo rolne na podstawie list podatników opłacających podatek rolny. Ponadto Burmistrz wyjaśniła: *„W ramach przeprowadzonej weryfikacji spełniania przez rolników obowiązku ubezpieczenia, co najmniej 50% upraw rolnych, wszyscy rolnicy okazali dokumenty potwierdzające zawarcie polisy. W związku z powyższym Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach nie widział konieczności zwracania się do instytucji o udostępnienie danych rolników otrzymujących płatności bezpośrednie, ponadto nie wynika to z przepisów prawa.”*

(akta kontroli str. 200, 203, 219, 229, 231)

O obowiązku ubezpieczania co najmniej 50% powierzchni upraw Urząd informował rolników poprzez zamieszczanie stosownych informacji na tablicach ogłoszeń sołeckich. Ponadto informacje te były przekazywane na spotkaniach z sołtysami. Jak wyjaśniła Burmistrz, w latach 2019-2020 kontrole spełnienia obowiązku ubezpieczenia OC rolników, budynków rolniczych i upraw rolnych realizował

⁹ Dotyczy gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha.

pracownik zatrudniony na stanowisku podinspektora do spraw handlu, działalności gospodarczej i melioracji w Wydziale Rozwoju Miasta i Gminy Chorzele. Zarządzeniem w sprawie przeprowadzania kontroli, wyznaczono dwóch pracowników Urzędu zatrudnionych w Wydziale Rozwoju Miasta i Gminy Chorzele na stanowiskach: podinspektora do spraw handlu, działalności gospodarczej i melioracji oraz podinspektora ds. rolnictwa i ochrony środowiska. Ponadto zadanie dotyczące przeprowadzania ww. kontroli zostało uwzględnione w zakresach obowiązków tych pracowników.

(akta kontroli str. 203, 215-217, 233-255, 260-262, 279)

W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach przeprowadził łącznie 43 kontrole spełnienia obowiązku ubezpieczenia, co najmniej 50% upraw przez rolnika, który otrzymał płatności bezpośrednio:

- w 2019 r. skontrolowano 22 rolników (1,26% podatników podatku rolnego);
- w 2020 r. skontrolowano 10 rolników (0,53% podatników podatku rolnego);
- w 2022 r. skontrolowano 11 rolników (0,51% podatników podatku rolnego)¹⁰.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że rolnicy ubezpieczyli od 51,62% do 100% upraw rolnych.

(akta kontroli str. 218, 223-227, 275, 288- 628)

W latach 2019 – 2020 typowanie podmiotów do kontroli odbywało się losowo na podstawie składanych do Urzędu wniosków o oszacowanie szkód, (w 2019 r. do Urzędu wpłynęło 1086 wniosków a w 2020 r. – 57 wniosków), jednak w przypadku przeprowadzonych czynności kontrolnych, nie dochowano zasady pisemności postępowania, poprzez nieudokumentowanie ustaleń przeprowadzonych kontroli. Burmistrz wyjaśniła m.in., że: „(...) *działania związane ze sprawdzaniem spełniania przez rolników obowiązku ubezpieczenia, co najmniej 50% upraw rolnych, w latach 2019-2020 w ramach szacowania szkód w gospodarstwach rolnych, wyczerpywały obowiązek przeprowadzania kontroli w tym zakresie (...).*” Ponadto Burmistrz wyjaśniła, że poza przekazanymi materiałami źródłowymi nie sporządzono innej dokumentacji ponieważ taki obowiązek nie wynika z przepisów prawa.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że każde postępowanie prowadzone na podstawie przepisów prawa powinno być właściwie udokumentowane. Zgodnie z art. 14 § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, zatem zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy należy utrwalić w formie papierowej bądź elektronicznej. W Urzędzie do momentu opracowania i wdrożenia procedury w sprawie przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia, naruszona została podstawowa, funkcjonująca w jednostkach sektora finansów publicznych, zasada transparentności działania i dokumentowania realizowanych czynności poprzez nieudokumentowanie w formie pisemnej ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2020.

(akta kontroli str. 202, 231, 257-259, 263, 265, 278, 281-283)

¹⁰ Według stanu na dzień 16 listopada 2022 r. Urząd przeprowadził łącznie 20 kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników, budynków rolniczych i upraw rolnych, w tym, 11 kontroli dotyczących spełnienia przez rolników obowiązku ubezpieczenia co najmniej 50% upraw rolnych.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. nie przeprowadzano kontroli w powyższym zakresie. Burmistrz wyjaśniła, że, kontrole nie były przeprowadzane z uwagi na fakt, że w 2021 r. na terenie Miasta i Gminy Chorzele nie szacowano szkód w gospodarstwach rolnych. Ponadto Burmistrz wyjaśniła, że przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli były panujące obostrzenia i ograniczenia związane z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 202, 256)

W 2022 r. kontrole przeprowadzane były w oparciu o procedurę kontroli zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych, zgodnie z którą typowanie podmiotów do kontroli odbywało się w oparciu o wykaz podatników prowadzących gospodarstwo rolne. Wezwani do kontroli rolnicy zobowiązani byli do okazania dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia upraw rolnych w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Weryfikację spełnienia obowiązku ubezpieczenia upraw, dokumentowano w trakcie kontroli poprzez sporządzenie potwierdzenia zawarcia umowy ubezpieczenia upraw rolnych, zgodnie z załącznikiem nr 2 do zarządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli str. 223-227, 629-725)

Z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą wszyscy skontrolowani rolnicy, spełnili obowiązek zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia upraw, Burmistrz Miasta i Gminy Chorzele nie pobierała opłat za niespełnienie ww. obowiązku.

Źródłem finansowania realizowanych kontroli ubezpieczeń upraw były środki pochodzące z budżetu Gminy. Koszty¹² przeprowadzenia kontroli dotyczyły m.in. wynagrodzenia pracowników, materiałów biurowych oraz wykorzystania urządzeń biurowych. Jak wyjaśniła Burmistrz: „Koszty związane z przeprowadzaniem kontroli zostały wyliczone szacunkowo, z uwagi na to, że nie zostało wydzielone oddzielne konto na ten cel.” Ponadto Burmistrz wyjaśniła: „Rachunek bankowy Urzędu Miasta i Gminy służy do wpłat wszelkich dochodów, w związku powyższym nie było potrzeby zakładania odrębnego rachunku bankowego do wpłat z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia rolniczego, ponadto utworzenie odrębnego rachunku bankowego wiązałoby się z dodatkowymi kosztami.”

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nałożony na burmistrza, ustawowy¹³ 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. 223-227, 232, 279, 261-262, 264, 266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

¹² W okresie objętym kontrolą szacunkowe koszty przeprowadzenia kontroli wyniosły łącznie 603,21 zł.

¹³ 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 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków 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, 13 grudnia 2022 r.

Kontroler
Joanna Rogulska
Specjalista kontroli państwowej

/-/

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

/-/