



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KRR.410.003.01.2021

Pan
Grzegorz Puda
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/048 – Pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Puda, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od dnia 6 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od dnia 20 czerwca 2018 r. do dnia 6 października 2020 r., Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 19 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/9/2021 z 12 maja 2021 r. 2. Kinga Salach, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/10/2021 z 12 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz realizacji zadań w zakresie pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy ³ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi: – opracował i realizował programy pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy w latach 2018–2019, – w ramach realizacji powyższych programów monitorował ich realizację, a także ogłaszał w dzienniku urzędowym MRiRW wartości klimatycznego bilansu wodnego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej MRiRW terminy składania wniosków i wysokości stawki pomocy,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

³ Susza, stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 477), oznacza szkody spowodowane wystąpieniem, w dowolnym sześciodekadowym okresie od dnia 21 marca do dnia 30 września, spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb.

- wdrożył we współpracy z Ministrem Cyfryzacji od 2020 r. aplikację „Zgłoś szkodę rolniczą” usprawniającą szacowanie strat rolników poszkodowanych w wyniku suszy,
- przygotowywał projekty zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w celu udzielania pomocy producentom rolnym poszkodowanym w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych,
- dokonywał notyfikacji udzielania pomocy publicznej polegającej na przekazaniu Komisji Europejskiej, projektu programu pomocowego dla producentów rolnych poszkodowanych w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych,
- realizował dopłaty na pokrycie części odszkodowań wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę oraz do składek ubezpieczeniowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań w zakresie pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy

Opis stanu
faktycznego

1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister RiRW) w okresie objętym kontrolą przygotował założenia oraz realizował następujące programy pomocy dla producentów rolnych poszkodowanych w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych:

- Program pomocy dla gospodarstw rolnych i rybackich, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi (dalej: Program 2018)⁴;
- Program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi (dalej: Program 2019)⁵.

W związku z przyjętymi Programami 2018 i 2019 w budżecie państwa zaistniała konieczność zabezpieczenia środków budżetowych w 2018 r. na realizację Programu 2018 w kwocie 1 500 000 tys. zł⁶ oraz w 2019 r. i w 2020 r. odpowiednio w kwocie 710 644 tys. zł oraz w kwocie 1 609 098 tys. zł na realizację Programu 2019.

⁴ Przyjęty uchwałą nr 107/2018 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r., zmianę przyjęto uchwałą Rady Ministrów nr 124/2018 z dnia 12 września 2018 r. Zmiana Programu 2018 r. dotyczyła zwiększenia kwoty środków budżetu państwa przeznaczonych na jego realizację.

⁵ Przyjęty uchwałą nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r., zmiany przyjęto uchwałami Rady Ministrów: nr 157/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r., nr 162/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., nr 19/2020 z dnia 3 marca 2020 r., nr 41/2020 z dnia 9 kwietnia 2020 r., nr 74/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. i nr 82/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r. Zmiany w Programie 2019 dotyczyły głównie zwiększenia kwoty środków budżetu państwa przeznaczonych na jego realizację.

⁶ Zgodnie z art. 29c ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.), oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346), na realizację pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi przeznaczono dodatkowo kwotę odpowiednio do wysokości 715 500 tys. zł, oraz 19 450 tys. zł wskazując jednocześnie, że środki te mogły być wykorzystane do dnia 31 marca 2019 r. w formie dotacji celowej przekazanej ARiMR przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

W ramach Programu 2018 i Programu 2019 były realizowane m.in. następujące działania⁷:

- pomoc w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych oraz poręczeń i gwarancji spłaty kredytów bankowych udzielonych na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i gospodarstwach rybackich, znajdujących się na obszarach, gdzie szkody powstały w związku z suszą lub powodzią – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸ (dalej: rozporządzenie ARiMR). Banki współpracujące z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR lub Agencja) udzieliły kredytów na wznowienie produkcji rolnej w łącznej kwocie 517,4 mln zł;
- pomoc finansowa na każdy 1 ha powierzchni upraw, jeżeli szkody spowodowane przez suszę lub powódź w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich powstałe na tej powierzchni objęły co najmniej 30% danej uprawy, w wysokości stanowiącej iloczyn deklarowanej we wniosku o udzielenie pomocy powierzchni uprawy, w której powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy lub powodzi – na podstawie rozporządzenia ARiMR.

Agencja udzielała także pomocy finansowej na każdy 1 ha powierzchni gruntów pod stawami zarybionymi, znajdujących się na obszarach, na których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. i w 2019 r. suszy lub powodzi. Pomoc ta była udzielana w formie pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury – na podstawie rozporządzenia ARiMR.

Ogółem Agencja wypłaciła⁹, pomoc w wysokości 4 364 526,6 tys. zł¹⁰;

- pomoc w opłacaniu bieżących składek na ubezpieczenie społeczne oraz regulowaniu zaległości z tego tytułu w formie odraczania terminu płatności składek i rozkładania ich na dogodne raty, a także umarzania w całości lub w części bieżących składek – zgodnie z art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹¹; według stanu na dzień 31 marca 2021 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS) udzielił wsparcia w łącznej kwocie 13 562,5 tys. zł;
- pomoc w formie ulg w spłacie należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR), tj. odroczeń w płatnościach z tytułu umów sprzedaży i dzierżawy bez stosowania opłat i odsetek za okres odroczenia oraz ulg w opłatach czynszu dzierżawnego – zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹². W ramach Programu 2018 i Programu 2019 łączna kwota obniżenia czynszu dzierżawnego wyniosła 88 311,3 tys. zł¹³.

⁷ Dodatkowym mechanizmem udzielenia pomocy producentom rolnym było stosowanie przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast ulg w podatku rolnym za 2018 r. i 2019 r., na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.) w łącznej kwocie 1 327,6 tys. zł.

⁸ Dz. U. poz. 187, ze zm.

⁹ Środki finansowe z budżetu państwa w ramach części 33 – Rozwój wsi Agencja otrzymywała: jako dotacje celowe na podstawie umów zawartych pomiędzy MRiRW a ARiMR oraz z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

¹⁰ Kwota dokonanych płatności ogółem według stanu na dzień 1 czerwca 2021 r. W tym wypłacona pomoc w kwocie 396 718,6 tys. zł producentom rolnym, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym w związku z epidemią COVID-19, a którzy nie otrzymali pomocy w ramach programu pomocy w związku z wystąpieniem suszy w 2019 r. z powodu wyczerpania się limitu pomocy de minimis dla Polski

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 266, ze zm.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 2243.

¹³ Dane z KOWR z dnia 31 maja 2021 r.

Pomoc w ramach Programu 2018 była udzielana producentom rolnym, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody z powodu suszy lub powodzi, a w ramach Programu 2019 z powodu suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, oszacowane przez komisje szacujące straty w plonach, jeżeli szkody te spowodowały obniżenie dochodów ustalonych zgodnie z art. 25 ust. 6 rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴ (dalej: rozporządzenie Komisji nr 702/2014) powyżej 30%.

W przypadku gdy szkody spowodowały obniżenie dochodu do 30% dochodów ustalonych zgodnie z art. 25 ust. 6 rozporządzenia Komisji nr 702/2014 pomoc miała charakter pomocy de minimis w rolnictwie.

(akta kontroli str. 3-141)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW)¹⁵, w okresie objętym kontrolą, zadania związane z udzieleniem pomocy w ramach Programu 2018 i Programu 2019 realizowane były do dnia 16 marca 2020 r. w Departamencie Finansów, od dnia 17 marca 2020 r. do dnia 4 grudnia 2020 r. w Departamencie Wsparcia Rolników, a od dnia 5 grudnia 2020 r. w Departamencie Budżetu i Finansów (dalej: DBiF MRiRW).

Zarządzeniem nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 17 marca 2020 r. utworzony został Departament Klimatu i Środowiska, który prowadził sprawy m.in. w zakresie koordynacji działań związanych z zarządzaniem i gospodarowaniem wodą dla rolnictwa, w tym zapobiegania suszy i jej monitoringu. Zadania te obejmują m.in. współpracę z Instytutem Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytutem Badawczym w Puławach (dalej: IUNG-PIB w Puławach) w zakresie przygotowywania umów dotyczących realizacji Systemu monitoringu suszy rolniczej w Polsce, realizacji zapisów umowy i jej rozliczania, w tym publikacji wartości klimatycznych bilansów wodnych dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, z podziałem na województwa.

(akta kontroli str. 3-102, 224-231, 597-601, 907-911)

¹⁴ Dz. Urz. UE L 193 z 1.07.2014, str. 1 ze zm.

¹⁵ W okresie objętym kontrolą w MRiRW obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony: zarządzeniem nr 48 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmienionym zarządzeniem nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2017 r., zarządzeniem nr 21 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 czerwca 2017 r., zarządzeniem nr 73 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2017 r. oraz zarządzeniem nr 85 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2017 r.; zarządzeniem nr 17 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmienionym zarządzeniem nr 27 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2018 r.; zarządzeniem nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. Urz. MRiRW poz. 14 – utrata mocy z dniem 17 marca 2020 r.); zarządzeniem nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. Urz. MRiRW poz. 9 – utrata mocy z dniem 13 marca 2021 r.) zmienionym zarządzeniem nr 32 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2020 r. oraz zarządzeniem nr 77 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2020 r.; zarządzeniem nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. Urz. MRiRW poz. 9 – utrata mocy z dniem 28 kwietnia 2021 r.); zarządzeniem nr 13 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. Urz. MRiRW poz. 15).

3. Założenia do programów pomocy dla gospodarstw rolnych, które poniosły straty spowodowane wystąpieniem suszy odpowiednio w 2018 r. i w 2019 r. zostały przygotowane w MRiRW na podstawie danych o stratach spowodowanych przez suszę oszacowanych przez powołane przez wojewodów komisje i przekazywanych do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz zasad udzielania pomocy na wyrównanie szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęski żywiołowej określonych w art. 25 rozporządzenia Komisji nr 702/2014.

Programy pomocy dla gospodarstw rolnych, które poniosły straty spowodowane wystąpieniem suszy odpowiednio w 2018 r. i w 2019 r. zostały zgłoszone do Komisji Europejskiej¹⁶ i ogłoszone przez Komisję Europejską odpowiednio jako programy: SA.51829 (2018/XA) ze zmianą SA.52070 (2018/XA) i SA.55378 (2019/XA) ze zmianami SA.55964 (2019/XA), SA.56689 (2020/XA), SA.57208 (2020/XA) i SA.57804 (2020/XA).

W 2018 r. przy przygotowywaniu projektu programu dotyczącego ustanowienia pomocy dla gospodarstw rolnych i rybactwa, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi uwzględniono dane IUNG-PIB w Puławach, wskazujące, że susza rolnicza wystąpiła na obszarze całej Polski, we wszystkich uprawach objętych monitoringiem suszy.

Z-ca Dyrektora DBiF MRiRW podała, że ze względu na brak ostatecznych wyników prac komisji szacujących straty w plonach w okresie przygotowania projektu uchwały, przy szacowaniu skutków finansowych programu w MRiRW przyjęto założenie, że pomocą zostanie objętych 15% powierzchni użytków rolnych, tj. 2 138,250 tys. ha. W zawiązku z powyższym zapewniono środki z budżetu państwa w 2018 r. w kwocie 798,5 mln zł.

Wysokość stawek na 1 ha wynikała z przeliczenia dostępnych środków budżetowych na powierzchnię użytków rolnych poszkodowanych w wyniku suszy. Wysokość stawek pomocy wyniosła dla: ubezpieczonych upraw rolnych – 1000 zł/ha, nieubezpieczonych upraw rolnych – 500 zł/ha oraz do powierzchni stawów – 300 zł/ha. Pomoc podlegała pomniejszeniu o 50% w przypadku producentów rolnych, którzy w dniu wystąpienia szkód w uprawach rolnych nie mieli ubezpieczonych co najmniej 50% powierzchni upraw w gospodarstwie rolnym, z wyłączeniem wieloletnich użytków zielonych.

W 2019 r. nie zmieniono stawek pomocy, na podstawie których wypłacona została rolnikom pomoc z tytułu strat spowodowanych w uprawach rolnych przez suszę w 2018 r. Rozszerzono natomiast zakres pomocy o wieloletnie użytki zielone przez powiązanie stawek dotacji z obsadą zwierząt z gatunku bydło, owce, kozy lub konie w celu zmniejszenia pomocy na wieloletnie użytki zielone nie stanowiące zaplecza paszowego dla chowu lub hodowli zwierząt.

¹⁶ Uprawnienia do notyfikacji pomocy publicznej w rolnictwie ma Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 poz. 743).

W 2019 r. podatnicy podatku rolnego, którzy ponieśli straty w produkcji ryb spowodowane suszą otrzymali pomoc liczoną według stawek pomocy określonych w 2018 r.

Minister RiRW przygotowywał projekty zmian rozporządzenia ARiMR, w celu udzielania pomocy producentom rolnym poszkodowanym w wyniku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych¹⁷.

(akta kontroli str. 3-44, 237-238, 405-430, 588-596, 605, 668-674)

4. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2018–2020 (dla każdego roku) opracował i opublikował na stronie internetowej MRiRW:

- wytyczne dla komisji powołanych przez wojewodę dotyczące ogólnych zasad szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę,
- wzór protokołu szacowania szkód z danymi (lub bez danych w przypadku prowadzenia przez producenta rolnego rachunkowości) do stosowania w danym roku.

W przygotowywaniu zarówno ww. wytycznych jak i wzoru protokołu MRiRW współpracowało z wydziałami ds. rolnictwa w urzędach wojewódzkich (spotkania, maile, rozmowy telefoniczne).

(akt kontroli str. 8-9, 762-806, 860-873)

5. Minister RiRW stosownie do rozporządzenia ARiMR ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej MRiRW termin składania wniosków oraz wysokość stawki pomocy¹⁸ dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w tym suszy.

(akta kontroli str. 237-238, 405-430, 588-596, 605, 668-674)

6. Minister RiRW stosownie do art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w wyznaczonych terminach ogłaszał w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym MRiRW¹⁹ wskaźniki klimatycznego bilansu wodnego (dalej: KBW).

Dane dotyczące KBW Minister RiRW otrzymywał z IUNG-BIP w Puławach na podstawie corocznie zawieranej umowy pomiędzy MRiRW a IUNG-PIB w Puławach na realizację zadania pn. „System monitoringu suszy rolniczej w Polsce”. Na realizację ww. zadania udzielana była corocznie dotacja celowa, która zgodnie z postanowieniami umów wyniosła: w 2018 r. – 1 580 tys. zł, w 2019 r. – 1 600 tys. zł, w 2020 r. – 1 800 tys. zł, a w 2021 r. – 2 970 tys. zł. W 2021 r. nastąpił wzrost w porównaniu do 2020 r. kosztorysu realizacji zadania realizowanego z dotacji celowej o 1 170 tys. zł, tj. o 65% w tym: wzrost: wynagrodzenia o 585 tys. zł, tj. o 53,1%, usług obcych o 323,8 tys. zł, tj. o 215,8%, kosztów pośrednich o 196,2 tys. zł, tj. o 71,4%.

¹⁷ Ogółem w kontrolowanym okresie dokonano sześciu nowelizacji rozporządzenia ARiMR.

¹⁸ Wnioski o pomoc były składane do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę poszkodowanych.

¹⁹ Obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wartości klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb zostały opublikowane także na stronie internetowej MRiRW w zakładce: Co robimy, w podzakładce: Inne, w podzakładce: Monitoring suszy oraz w dzienniku urzędowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dostępnym w BIP MRiRW (<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dziennik-urzedowy-ministra-rolnictwa-i-rozwoju-wsi>).

Sekretarz Stanu MRiRW z upoważnienia Ministra RiRW podał m.in., że „(...) wzrost kosztorysu realizacji zadania, wynika z faktu, iż system monitoringu suszy podlega ciągłej rozbudowie i doskonaleniu. W roku 2021 liczba zaplanowanych zadań wzrosła do 33 w porównaniu do roku 2020, w którym liczba ta wynosiła 25. Nowe zadania dotyczą głównie znaczącego rozszerzenia prac z zakresu wdrażania teledetekcji satelitarnej w prowadzonym systemie. (...) Pomimo wzrostu liczby zaplanowanych zadań oraz związanego z tym zwiększenia obowiązków realizacji zadania „System monitoringu suszy w Polsce”, w bieżącym roku na realizację zadania przeznaczona jest zbliżona ilość etatów w porównaniu do roku ubiegłego. Procentowy udział kosztów przeznaczonych na wynagrodzenia i pochodne w roku 2021 r. w ogólnej kwocie dotacji jest zbliżony w porównaniu z rokiem poprzednim (rok 2021 – ok. 56,7%, rok 2020 – ok. 61,1%). Nakłady pracy i zaangażowanie czasowe wyspecjalizowanej kadry pracującej przy zadaniu będą wyższe niż w minionym roku (...)”.

(akta kontroli str. 675-755, 877-884)

7. W ramach prowadzonego monitoringu pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem suszy w 2018 r. i w 2019 r. Minister RiRW zwrócił się do wszystkich wojewodów²⁰ o uruchomienie systemu raportowania dotyczącego szacowania strat przez wojewódzkie komisje powołane w ramach pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych lub działach produkcji specjalnych produkcji rolnej spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK) przesyłały tabele zbiorcze w cyklu cotygodniowym za województwo według wzoru przekazanego przez MRiRW w podziale na rodzaj niekorzystnego zjawiska atmosferycznego. W 2018 r. WCZK przesyłały dane w 31 terminach (pierwszy 16 maja, ostatni 12 grudnia), a w 2019 r. w 24 terminach (pierwszy 3 lipca, ostatni 11 grudnia). Zgromadzone dane zostały wykorzystane do planowania środków budżetowych przeznaczonych na pomoc finansową rolnikom oraz podczas spotkań z rolnikami i konferencji prasowych.

Według zestawienia opracowanego w Departamencie Bezpieczeństwa MRiRW w 2018 r.²¹ i w 2019 r.²² odpowiednio w 2 116 oraz w 1 771 gminach działały komisje ds. szacowania strat w rolnictwie w związku z suszą, powierzchnia upraw dotkniętych klęską wyniosła w 2018 r. 5 356,8 tys. ha oraz w 2019 r. 4 918,7 tys. ha, a szacunkowa wartość strat wyniosła 8 577 794,9 tys. zł oraz 9 074 614,5 tys. zł.

Dane z udzielonej pomocy publicznej były – zgodnie z przepisami o sprawozdawczości z pomocy publicznej²³ – wprowadzane do Systemu Rejestru Pomocy Publicznej (<https://srpp.minrol.gov.pl>). Pomoc była raportowana przez podmioty udzielające pomocy określonej zgodnie z nadanym numerem pomocy przez Komisję Europejską.

(akta kontroli str. 232-239, 548-587)

8. W związku ze znacznymi stratami w uprawach rolnych spowodowanymi suszą na wniosek Ministra RiRW w 2018 r. i w 2019 r. Komisja Europejska wyraziła zgodę na wypłatę 70% zaliczek z tytułu dopłat bezpośrednich oraz w 2019 r. zaliczek z tytułu płatności obszarowych PROW 2014–2020 w wysokości 85% stawki.

²⁰ Pismo z dnia 9 maja 2018 r. znak: ZON.zk.270.78.2018 oraz pismo z dnia 27 czerwca 2019 r. znak: ZON.zk.270.45.2019 dotyczącego szacowania strat przez wojewódzkie komisje.

²¹ Stan na dzień 12 grudnia 2018 r.

²² Stan na dzień 11 grudnia 2019 r.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzieleniu takiej pomocy (Dz. U. poz. 120, ze zm.).

Ponadto w 2018 r. oraz w 2019 r.²⁴ na wniosek Ministra RiRW Komisja Europejska wydała decyzje²⁵ umożliwiające rolnikom w Polsce skorzystanie w 2018 r. i w 2019 r. z odstępstwa od zakazu prowadzenia produkcji na ugorach w ramach zazielenienia. Z odstępstwa mogły skorzystać gospodarstwa, które zostały dotknięte suszą skutkującą stratami w zasobach paszowych dla zwierząt gospodarskich. Grunty ugorowane, które były dotknięte suszą mogły być uznane za odrębne uprawy w ramach dywersyfikacji upraw. Grunty te w dalszym ciągu były uznane za obszary proekologiczne EFA²⁶. W ramach drugiego odstępstwa w celu zwiększenia dostępności pasz na obszarach dotkniętych klęską suszy, międzyplony, które miały być przeorane, mogły być przeznaczone na paszę.

(akta kontroli str. 4-34, 912-927)

9. W 2018 r. Agencja nie zrealizowała płatności dla wszystkich rolników, którzy złożyli wnioski o pomoc z tytułu poniesionych strat w danym roku. Płatności te zostały przeniesienie na następny rok. Podobna sytuacja wystąpiła w 2019 r.

Z-ca Dyrektora DBiF MRiRW podała, że przeniesienie realizacji części płatności było spowodowane dużą liczbą wniosków, które wpłynęły do ARiMR w okresach naboru oraz z powodu wyczerpania się limitu pomocy de minimis dla Polski.

W 2019 r. w ramach wydatków niewygasających zrealizowano płatności na kwotę 676 275,2 tys. zł z tytułu realizacji pomocy dla producentów rolnych, którzy ponieśli straty spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi²⁷.

W 2020 r. wypłacona została pomoc dla producentów rolnych z tytułu szkód spowodowanych wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi:

- na wnioski złożone w 2019 r. – dokonano płatności na kwotę 1 181 270,8 tys. zł., w tym 928 575,2 tys. zł z dotacji celowej;
- dla producentów rolnych, którzy nie otrzymali pomocy w ramach programu pomocy w związku z wystąpieniem suszy w 2019 r. z powodu wyczerpania się limitu pomocy de minimis dla Polski – pomoc została uruchomiona na podstawie

²⁴ Szczegóły dotyczące derogacji oraz wykaz obszarów dotkniętych w 2019 r. klęską suszy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (Dz. U. poz. 1867) oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obszarów uznawanych za obszary proekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz. U. poz. 1866).

²⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) z dnia 14 sierpnia 2018 r. upoważniająca do stosowania odstępstw od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2018 w Danii, Estonii, na Łotwie, Litwie, w Polsce, Portugalii, Finlandii i Szwecji.

Decyzja wykonawcza Komisji (UE) z dnia 18 września 2018 r. upoważniająca do stosowania odstępstw od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2018 w Belgii, Danii, Niemczech, Irlandii, Francji, na Łotwie, Litwie, Niderlandach, Polsce, Szwecji, i Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do Anglii i Szkocji.

Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1389 z dnia 4 września 2019 r. upoważniająca do stosowania odstępstw od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2019 w Belgii, Hiszpanii, we Francji, na Litwie, w Polsce i Portugalii (Dz. Urz. UE L 230 z 6.9.2019, str. 3).

²⁶ ang. Ecological Focus Area, oznacza obszary proekologiczne w gospodarstwie rolnym. Obok dywersyfikacji oraz obowiązku utrzymania trwałych użytków zielonych są one jednym z elementów zazielenienia. W gospodarstwach o powierzchni gruntów ornych większej niż 15 ha, rolnik ma obowiązek utrzymywania minimum 5% obszarów EFA w stosunku do powierzchni gruntów ornych.

²⁷ W przypadku gdy w danym gospodarstwie wystąpiły szkody spowodowane przez suszę oraz inne czynniki objęte wsparciem, pomoc była przyznawana łącznie, bez wyszczególnienia poszczególnych niekorzystnych zjawisk atmosferycznych.

dodatkowego programu na utrzymanie płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym w związku z epidemią COVID-19 – zrealizowano płatności na kwotę 396 718,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 133-138, 896-906, 912-920)

W 2020 r. w celu usprawnienia procesu szacowania strat w uprawach rolnych spowodowanych wystąpieniem suszy oraz składaniem wniosków przez producentów rolnych o pomoc, zarządzeniem nr 9 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2020 r.²⁸ powołany został Zespół do spraw przygotowania procedury wykorzystania elektronicznego obiegu dokumentów związanych z udzielaniem pomocy producentom rolnym w związku ze stratami spowodowanymi wystąpieniem suszy. W pracach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele MRiRW, Ministerstwa Cyfryzacji, ARiMR, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (dalej: IERiGŻ-PIB w Warszawie), IUNG-BIP w Puławach, Centrum Doradztwa Rolniczego, Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie i w Końskowoli, Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie i w Lublinie oraz KOWR. W efekcie prac Zespołu, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁹, wprowadzona została do użytku publiczna aplikacja³⁰, za pomocą której od 9 czerwca 2020 r. producenci rolni³¹ składali wnioski o oszacowanie strat spowodowanych wystąpieniem suszy. Po zatwierdzeniu przez wojewodę protokołu strat w dochodach gospodarstwa rolnego³² powyżej 30% producent rolny miał możliwość korzystania z dostępnych w danym roku form pomocy państwa. Wnioski niespełniające wymogu przekroczenia 30% strat w dochodach gospodarstwa rolnego były przez aplikację odrzucane ze zwrotną informacją o przyczynie odrzucenia tj. adnotacją „Ustalony w protokole poziom strat poniżej 30% nie wypełnia wymogów do ubiegania się o pomoc publiczną”.

²⁸ Zarządzenie nr 9 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania procedury wykorzystania elektronicznego obiegu dokumentów związanych z udzielaniem pomocy producentom rolnym w związku ze stratami spowodowanymi wystąpieniem suszy (Dz. Urz. MRiRW poz. 8).

²⁹ Dz. U. poz. 1009.

³⁰ Aplikacja obliczała poziom strat w produkcji roślinnej i zwierzęcej danego gospodarstwa rolnego na podstawie systemowo zweryfikowanych strat w uprawach i dodatkowo nieponiesionych i poniesionych kosztów w produkcji zwierzęcej. Jeżeli straty w dochodach wynoszą powyżej 30% średniej z trzech poprzednich lat, w aplikacji generowany jest protokół oszacowania szkód powstałych w wyniku suszy w celu jego zatwierdzenia przez wojewodę. Średnia roczna produkcja rolna jest ustalana na podstawie danych IERiGŻ-PIB w Warszawie pochodzących z FADN, dotyczących średniej wielkości produkcji rolniej. Za informatyczną i programistyczną część budowy aplikacji odpowiadało Ministerstwo Cyfryzacji. Aplikacja została poddana testom zewnętrznym, przeprowadzonym przez pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz doradców rolnych.

³¹ Przy wykorzystaniu Profilu Zaufanego korzystając z aplikacji producent rolny, któremu został nadany numer identyfikacyjny na podstawie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności; w którego gospodarstwie rolnym wystąpiły szkody w uprawach rolnych spowodowane wystąpieniem suszy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich; będący mikroprzedsiębiorstwem, małym, średnim albo dużym przedsiębiorstwem w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji nr 702/2014, uzyskiwał dostęp do bazy danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie działek i upraw rolnych zgłoszonych przez siebie we wniosku o dopłaty bezpośrednie (eWniosekPlus) oraz w zakresie zwierząt zgłoszonych do Systemu Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt (Portal IRZplus). Elektroniczny wniosek o oszacowanie strat umożliwia producentowi rolnemu wybranie upraw poszkodowanych przez suszę z upraw zgłoszonych do ARiMR w e-Wniosku Plus, tj. elektronicznym wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich. Dane o liczbie zwierząt z Portalu IRZPlus umożliwiają weryfikację wprowadzanych przez producentów rolnych danych o liczbie zwierząt w gospodarstwie rolnym. Dane te są niezbędne do wyliczenia wartości produkcji roślinnej i zwierzęcej danego gospodarstwa rolnego.

³² Wojewoda zobowiązany jest do kontroli na miejscu 5% wniosków wytypowanych losowo przez aplikację w zakresie prawdziwości danych wprowadzanych przez producenta rolnego we wniosku o oszacowanie strat, które nie są automatycznie weryfikowane przez aplikację (tj. danych o uprawach, których nie wymaga e-Wniosek Plus o dopłaty bezpośrednie w gospodarstwach rolnych do 10 ha).

Z-ca Dyrektora DBiF MRiRW podała, że: „(...) W trakcie wdrażania i funkcjonowania aplikacji były przeprowadzane dla wszystkich chętnych doradców z Ośrodków Doradztwa Rolniczego szkolenia online (powtarzane trzykrotnie) umożliwiające przekazanie wiedzy o możliwościach aplikacji oraz zakresu danych wprowadzanych do tej aplikacji przez producentów rolnych walidowanych z danymi zaciąganych przez API z baz danych ARiMR oraz mapowanymi uprawami rolnymi i wektoryzowanymi obszarami upraw objętych suszą (IUNG-PIB w Puławach) oraz bazą danych o wartościach produkcji rolnej z IERiGŻ-PIB w Warszawie. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewniło profesjonalną obsługę wszystkich interesantów (producentów) poprzez udzielanie im odpowiedzi telefonicznie lub mailowo na wszystkie pytania (...)”.

Na stronie internetowej MRiRW w zakładce Niekorzystne zjawiska atmosferyczne, w podzakładce Szacowanie suszy od 2020 r. dostępna była instrukcja obsługi aplikacji.

Według danych z aplikacji „Zgłoś szkodę rolniczą” z 2020 r. liczba protokołów strat spowodowanych przez suszę³³, zatwierdzonych przez wojewodów wyniosła 119 o wartości 21 338,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-102, 432-547, 715-717)

10. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do MRiRW skargi w zakresie realizacji programów pomocy dla producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym suszy. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi udzielało odpowiedzi na pisma dotyczące warunków dostępu do pomocy dla rolników, przedłużania terminów naboru wniosków o pomoc lub na wnioski o rozszerzenie zakresu pomocy, np. o włączenie do pomocy producentów ryb.

W okresie objętym kontrolą MRiRW nie prowadziło kontroli w podległych instytucjach udzielających pomocy producentom rolnym, którzy ponieśli szkody spowodowane wystąpieniem suszy.

(akta kontroli str. 232-431, 548-587, 675-714, 885-895, 928-953)

11. Minister RiRW w 2018 r. i w 2019 r. zawarł z pięcioma zakładami ubezpieczeń, a w 2020 r. i w 2021 r. z siedmioma zakładami ubezpieczeń umowy w sprawie dopłat z budżetu państwa do składek ubezpieczenia na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

Liczba zawieranych przez zakłady ubezpieczeń umów z producentami rolnymi, w których uwzględnione było ryzyko suszy wzrosła z 355 umów w 2018 r., 1 434 w 2019 r. do 1 633 umów w 2020 r. Wysokość wypłaconych odszkodowań dla producentów rolnych przez zakłady ubezpieczeń obejmujących suszę wyniosła 735,7 tys. zł w 2018 r., 5 249,0 tys. zł w 2019 r. i 572,6 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 103-128)

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 ani wniosków.

³³ Dane zostały przygotowane przez Departament Rozwoju Usług w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa, dnia lipca 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba

.....
podpis