



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.015.01.2021

Pan
Tobiasz Bocheński
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź ¹ . Tobiasz Bocheński Wojewoda Łódzki od dnia 25 listopada 2019 r. W okresie od 7 grudnia 2015 r. do 31 października 2019 r. Wojewodą Łódzkim był Zbigniew Rau. (akta kontroli str. 3-5)
Zakres przedmiotowy kontroli Okres objęty kontrolą	Realizacja zadań w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą. 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 Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Chojnacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/89/2021 z 7 maja 2020 r. 2. Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/90/2021 z 7 maja 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Urząd, UW, ŁUW.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

W Urzędzie prawidłowo realizowano zadania w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą.

Wojewoda Łódzki wdrożył Procedurę postępowania związaną z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiającą poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych⁴, a także prowadził monitoring prac gminnych komisji do spraw szacowania szkód spowodowanych przez suszę. Wydał zarządzenie, w którym określił minimalny skład oraz wymagania dla członków gminnych komisji do spraw szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę. Rzetelnie weryfikował dane ujęte w protokołach gminnych komisji do spraw szacowania szkód. W terminie wskazanym w obowiązującej w UW Procedurze postępowania zatwierdzał protokoły z oszacowania strat. Ponadto terminowo, z dwoma wyjątkami, udzielono odpowiedzi na skargi, petycje i wnioski oraz wniosek o udzielenie informacji publicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018-2021⁵ wystąpienie suszy potwierdzono w latach 2018 i 2019 we wszystkich gminach województwa łódzkiego (177⁶). Na podstawie komunikatów/raportów Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach⁷ jako datę wystąpienia szkód na terenie województwa łódzkiego⁸ w 2018 r. przyjęto okres od 31 maja do 10 lipca oraz od 31 sierpnia do 20 września⁹, zaś w 2019 r. dni 30 czerwca oraz 10 lipca¹⁰.

Straty spowodowane suszą na terenie województwa¹¹ objęły w 2018 r. obszar 137 tys. ha zaś w 2019 r. obszar 453,4 tys. ha, co stanowiło 14,7% oraz 49,4% wszystkich upraw na terenie województwa.

Łączna wysokość strat w uprawach oszacowanych przez komisje gminne wyniosła odpowiednio 153,1 mln zł i 752,1 mln zł. W 2018 r. Wojewoda potwierdził i wydał 3.387 protokołów szkód powyżej 30% średniej rocznej produkcji na kwotę 39,4 mln zł, zaś w 2019 r. 23.665 protokołów na kwotę 482,5 mln zł¹².

(akta kontroli str. 48-87, 190-193)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Procedura postępowania

⁵ Stan na dzień 10.06.2021 r.

⁶ Susza została stwierdzona na terenie całego województwa, czyli 177 gmin. W 2018 roku 5 gmin (Bełchatów miasto, Łęczyca miasto, Nowa Brzeźnica, Moszczenica, Piotrków Trybunalski miasto) nie przystąpiło do procedury szacowania szkód, 7 gmin wszczęło ww. procedurę, z czego 3 gminy (Konstantynów Łódzki, Gomunice, Głowno miasto) odstąpiły od szacowania strat, a 4 gminy (Łowicz miasto, Tomaszów Mazowiecki miasto, Zduńska Wola miasto, Ozorków miasto) sporządziły protokoły częściowe - uproszczone, które zostały przekazane do gminy właściwej ze względu na siedzibę gospodarstwa i na tym etapie zakończyły procedurę. W 2019 roku 2 gminy (Łęczyca miasto, Łowicz miasto) sporządziły protokoły częściowe - uproszczone, które zostały przekazane do gminy właściwej ze względu na siedzibę gospodarstwa i na tym etapie zakończyły procedurę.

⁷ Dalej: IUNG

⁸ Wskazywana w protokole z oszacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej spowodowanych wystąpieniem niekorzystnego zjawiska atmosferycznego.

⁹ Na podstawie raportów nr 2-6 oraz 11-13

¹⁰ Na podstawie raportów nr 5 i 6.

¹¹ Na podstawie zestawień z oszacowanych szkód w środkach obrotowych w wyniku wystąpienia suszy oraz wydanych i potwierdzonych przez wojewodę protokołów szkód w województwie łódzkim za lata 2018 i 2019. Końcowe zestawienie oszacowanych szkód oraz potwierdzonych i wydanych przez Wojewodę Łódzkiego protokołów szkód za 2018 r. zostało sporządzone 6 lutego 2020 r., za rok 2019 – 22 lutego 2021 r.

¹² W Urzędzie nie prowadzono statystyk dotyczących różnic pomiędzy wysokością strat w uprawach oszacowanych przez komisje gminne oraz po weryfikacji przez UW.

System Monitoringu Suszy Rolniczej¹³ prowadzony przez IUNG stanowił dla Wojewody Łódzkiego podstawowe źródło informacji na temat występowania niekorzystnego zjawiska atmosferycznego, jakim była susza. Monitoring Suszy wskazywał obszary suszy w poszczególnych gminach na terenie całego kraju, gatunki roślin lub grupy roślin uprawnych zagrożonych suszą na określonych kategoriach gleb. Informacje dotyczące wystąpienia suszy - w postaci raportów publikowano w odstępach dziesięciodniowych od 20 maja do 30 września¹⁴ na stronie internetowej IUNG¹⁵. Były to: Tabele dla gmin, Zagrożenie suszą na poziomie gminy, Komentarz agrometeorologa, Zagrożenie suszą w uprawach, Mapy klimatycznego bilansu wodnego, Wartości progowe – Klimatyczny Bilans Wodny.

Jak wyjaśnił dyrektor Wydziału Rolnictwa i Transportu¹⁶ *raporty IUNG 2018 i 2019 r. w pełni obrazowały bieżącą sytuację wystąpienia suszy na obszarze każdej z gmin oraz województwa łódzkiego. Inne raportowanie wystąpienia suszy nie było prowadzone.*

(akta kontroli str. 66, 185-189)

W Urzędzie nie prowadzono odrębnego rejestru potwierdzonych przez wojewodę protokołów szacowania strat. Urzędy gmin dostarczały protokoły indywidualne ujęte w protokole zbiorczym, których wpływ rejestrowany był w funkcjonującym w UW systemie: elektroniczne zarządzanie dokumentacją¹⁷.

Jak wyjaśnił główny specjalista w Oddziale Rolnictwa i Środowiska WRiT¹⁸ wraz z protokołami gminy dostarczały rejestry/ listy protokołów do potwierdzenia tworzone na szczeblu gminy. Wszystkie dokumenty przekazywane były przez gminy do UW za pokwitowaniem, a ich wpływ był odnotowywany w systemie EZD. Po weryfikacji protokołów zwracane były one za pokwitowaniem do gmin¹⁹.

Jak podkreślił wyjaśniający wszystkie protokoły szkód powyżej 30% były rejestrowane jako załączniki do zbiorczego protokołu szkód (tzw. załącznik 1a) oraz ujmowane w tzw. rejestrze/ liście protokołów (o kolejnym numerze)²⁰.

Taki sposób przekazywania dokumentów umożliwia dostęp do pełnej informacji w tym temacie oraz pozwala na szybkie odnalezienie określonego protokołu i sprawdzenie, na jakim etapie znajduje się sprawa danego rolnika.

(akta kontroli str. 202-204)

2. W celu zapewnienia stosowania jednolitych zasad udokumentowania powstałych szkód w ŁUW wprowadzono Procedurę postępowania związaną z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiającą poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych²¹. Zgodnie z przyjętą Procedurą postępowania po rozpoznaniu rodzaju i rozmiaru niekorzystnego zjawiska atmosferycznego, które wyrządziło szkody na terenie gminy oraz potwierdzeniu spełnienia warunków do zakwalifikowania tego zjawiska atmosferycznego do klęski żywiołowej²², wójt/burmistrz/prezydent²³ niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 7 dni od daty

¹³ Dalej: Monitoring suszy.

¹⁴ Na każdy 10, 20 i 30/31 dzień miesiąca we wskazanym okresie.

¹⁵ <http://www.susza.iung.pulawy.pl/> (dostęp: 31.05.2021 r.)

¹⁶ Dalej: WRiT

¹⁷ Dalej: EZD

¹⁸ Dalej: główny specjalista WRiT

¹⁹ Na pokwitowaniu odnotowywano liczbę protokołów zweryfikowanych i potwierdzonych przez wojewodę, liczbę protokołów do korekty oraz liczbę protokołów zweryfikowanych negatywnie. Te dwa ostatnie rodzaje protokołów wymagały korekty i były ponownie dostarczane do UW.

²⁰ W przypadku składania korekty protokołu ulegał zmianie protokół zbiorczy, załącznik 1a i lista/rejestr. Wszystko przekazywane było za pokwitowaniem odbioru.

²¹ Pierwszą Procedurę postępowania związaną z szacowaniem szkód i uruchomieniem kredytów na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych dotkniętych klęskami żywiołowymi wdrożono w ŁUW w dn. 23.09.2002 r.

²² Zjawiskiem musi być dotknięty pewien obszar, najmniej sołectwo, na którym znajdują się poszkodowane gospodarstwa, w rozmiarach stanowiących zagrożenie dalszego ich funkcjonowania. Wyjątek stanowią szkody powstałe od uderzenia pioruna.

²³ Dalej: wójt

wystąpienia zjawiska²⁴, miał powiadomić WRiT o zamiarze wszczęcia procedury postępowania. Następnie, zgodnie z Zarządzeniem nr 99/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania gminnych komisji ds. szacowania szkód²⁵ w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi na terenie województwa łódzkiego²⁶, odrębnym zarządzeniem winien ustalić imienny skład osobowy gminnej komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych, i przekazać je do WRiT. Następnie za pomocą dokumentu zwyczajowo przyjętego przez gminę (powiadomienia poprzez sołtysów, kurenda, ogłoszenia, itp.) wójt miał obowiązek powiadomić gospodarstwa położone na terenie gminy o możliwości wszczęcia procedury postępowania związanej z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych. Niezwłocznie, nie później jednak niż 10 dni od daty wystąpienia zjawiska, rolnicy mogli składać do urzędów gmin wnioski o oszacowanie szkód przez komisję w gospodarstwie rolnym powstałych w wyniku niekorzystnego zjawiska atmosferycznego wraz z wymaganymi oświadczeniami²⁷ oraz wydrukiem wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich, który został złożony w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁸. Gminna komisja następnie miała obowiązek zweryfikowania danych zawartych we wniosku o oszacowanie szkód i oświadczeniu nr 1, z wnioskiem o przyznanie płatności bezpośrednich złożonym w ARiMR, a następnie dokonania na miejscu²⁹ oszacowania szkód w środkach obrotowych w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia przez rolnika wniosku o oszacowanie szkód, nie później jednak niż do czasu zbioru plonu głównego danej uprawy albo jej likwidacji³⁰, zaś w środkach trwałych w terminie do trzech miesięcy od wystąpienia zjawiska³¹. W terminie 30 dni od dnia oszacowania szkód na miejscu w gospodarstwie, komisja zobowiązana była do złożenia protokołu szkód właściwemu terytorialnie wojewodzie³².

Po przekazaniu do UW pismem przewodnim protokołów zbiorczych oraz protokołów indywidualnych (w dwóch egzemplarzach) z oszacowania szkód w gospodarstwach rolnych, w terminach określonych w art. 35§1 i §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³, tj. do dwóch miesięcy WRiT miał dokonać weryfikacji i oceny zbiorczych oraz indywidualnych protokołów oszacowania szkód pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Po przeprowadzonej weryfikacji protokoły (w jednym egzemplarzu) winny być zwrócone gminnym komisjom za pokwitowaniem. Następnie WRiT miał obowiązek sporządzenia zbiorczych zestawień oszacowanych szkód w gospodarstwach rolnych na terenie województwa, a także opracowania i zamieszczenia na stronie internetowej - wzoru dokumentu³⁴ niezbędnego do przekazania rolnikowi protokołu z potwierdzeniem wystąpienia szkód. Po przekazaniu list zawierających rejestr protokołów z potwierdzeniem szkód - wykaz rolników zwracających się za pośrednictwem gmin do wojewody o potwierdzenie na protokole wystąpienia szkód, WRiT winien dokonać ponownej kompleksowej weryfikacji i oceny zbiorczych

²⁴ z wyjątkiem ujemnych skutków przezimowania i przymrozków wiosennych.

²⁵ Dalej: gminne komisje.

²⁶ Dalej zarządzenie w sprawie powołania gminnych komisji.

²⁷ O strukturze upraw i poniesionych szkodach, o produkcji zwierzęcej towarowej (sprzedanej) i poniesionych szkodach, o produkcji rybackiej towarowej, o poniesionych szkodach w środkach trwałych innych niż uprawy trwałe, o poniesionych szkodach w uprawach trwałych.

²⁸ Dalej: ARiMR, Agencja.

²⁹ poprzez lustracje na miejscu: w uprawach rolnych, w zwierzętach gospodarskich, w rybach, w budynkach i innych środkach trwałych, w uprawach trwałych - w nasadzeniach drzew i krzewów owocowych.

³⁰ z wyjątkiem powodzi i ujemnych skutków przezimowania.

³¹ J.w.

³² W przypadku gdy grunty gospodarstwa położone są na terenie co najmniej dwóch województw, komisja była zobowiązana do złożenia protokołu szkód z całego gospodarstwa wojewodzie właściwemu ze względu na położenie największej części gospodarstwa - w terminie 45 dni od dnia oszacowania szkód na miejscu w gospodarstwie.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: Kpa.

³⁴ lista zawierająca rejestr protokołów z potwierdzeniem szkód - wykaz rolników zwracających się za pośrednictwem gmin do wojewody o potwierdzenie na protokole wystąpienia szkód.

oraz indywidualnych protokołów oszacowania szkód pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym.

(akta kontroli str. 88-100, 202-204)

Zgodnie z Procedurą postępowania w ramach podsumowania akcji oszacowania szkód i wydania protokołów szkód potwierdzających poniesione szkody, na poziomie gmin i na poziomie województwa, WRiT zobowiązany był do sporządzania zestawień oszacowanych szkód oraz wydanych protokołów potwierdzających poniesione szkody według stanu na 30 czerwca i 31 grudnia³⁵. Zestawienia te nie były jednak sporządzane w okresie objętym kontrolą.

UW wysyłał do MRiRW dane w formie cotygodniowych raportów zawierających informacje dotyczące działań podejmowanych przez wszystkie gminy na terenie całego województwa³⁶.

Jak wyjaśnił Dyrektor WRiT ze względu na obowiązek wyrażony w pismach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁷ z dnia 11.05.2018 r. oraz 26.06.2019 r. dotyczących obowiązku okresowego raportowania wielkości strat w rolnictwie spowodowanych w województwie łódzkim, tworzenie zestawienia oszacowanych szkód oraz wydanych protokołów na określony dzień byłoby jedynie powieleniem danych już zagregowanych.

NIK przyjmuje wyjaśnienia, jednocześnie zauważa, że należy zaktualizować Procedurę postępowania w zakresie terminów sporządzania zestawień z zakresu oszacowanych szkód.

(akta kontroli str. 67-93, 197-204)

Urzędy gmin i gminne komisje o nowych regulacjach związanych z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych, które obowiązywały w danym roku, informowane były (przed nasileniem występowania niekorzystnych zjawisk atmosferycznych) telefonicznie lub za pośrednictwem wiadomości email. Ponadto WRiT opracowywał wzory dokumentów, w tym: Procedurę postępowania związaną z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiającą poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych, wzory dokumentów wszczynających procedurę szacowania szkód dla gmin i rolników, wzór zbiorczego protokołu szkód gminy, a także wzory dokumentów przekazujących protokoły szkód po weryfikacji przez UW oraz potwierdzenie szkód na protokoły, które po akceptacji kierownictwa Urzędu zamieszczane były na stronie internetowej UW w Łodzi³⁸. W 2018 r. na stronie internetowej udostępniono również prezentację³⁹, która obrazowała sposób korzystania z Systemu Monitoringu Suszy Rolniczej oraz prawidłowy sposób wypełniania protokołów z oszacowania szkód.

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT ten sposób informacji został wprowadzony kilkanaście lat temu i zapewniał dostęp do dokumentów wszystkim zainteresowanym.

(akta kontroli str. 101-118, 185-189)

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono szkoleń i instruktarzy z zakresu szacowania szkód w wyniku suszy.

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT rok 2017 i 2018 cechowały duże zmiany polegające na wprowadzeniu przez MRiRW ujednoliconego protokołu oszacowania szkód dla całego kraju. Poza udostępnioną prezentacją, na życzenie komisji pracownicy ŁUW znajdowali czas, żeby spotkać się w małej grupie zainteresowanych i przybliżyć tematykę realizowanych zmian w 2018 r.

³⁵ pkt 17 Procedury postępowania

³⁶ Co opisano w pkt 9 wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Dalej: MRiRW, Ministerstwo.

³⁸ <https://www.lodzkie.eu/page/3802,szkody-w-gospodarstwach-rolnych.html> (dostęp: 31.05.2021 r.). Na stronie udostępniono także wzór protokołu szacowania szkód w gospodarstwie rolnym z danymi do stosowania w danym roku wraz z załącznikami oraz Wytyczne dla komisji szacujących szkody.

³⁹ <https://www.lodzkie.eu/page/5094,szacowanie-szkod-w-gospodarstwach-rolnych-w-2018-r.html> (dostęp: 31.05.2021 r.)

(akta kontroli str. 197-201)

3. W okresie objętym kontrolą do ŁUW wpłynął jeden wniosek⁴⁰ o udzielenie informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴¹ w zakresie terminów zatwierdzenia przez UW protokołów z oszacowania strat dla ośmiu gmin w 2019 r. i ich zwrotu wskazanym gminom. Odpowiedź na wniosek⁴² została udzielona w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 119-124)

4. Komisje do spraw szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez suszę w województwie łódzkim powoływane były na podstawie Zarządzenia nr 99/2015 w sprawie powołania gminnych komisji. W zarządzeniu tym określono minimalny skład komisji wraz z wymaganiami, jakie muszą spełnić jej członkowie zgodnie z §5 ust. 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴³. Zgodnie z §4 zarządzenia w sprawie powołania gminnych komisji *Wójt (Burmistrz, Prezydent) Gminy odrębnym zarządzeniem ustala imienny skład osobowy komisji*. Podstawą prawną do delegowania tego obowiązku na gminy był art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁴. Zgodnie z przyjętą w ŁUW Procedurą postępowania po przekazaniu przez wójta powiadomienia o zamiarze wszczęcia procedury związanej z szacowaniem szkód i jego weryfikacji przez Urząd, wójt wydawał zarządzenie w sprawie powołania gminnych komisji i przekazywał do WRiT. W okresie objętym kontrolą do UW nie wpłynął żaden wniosek o przyspieszenie powołania przez wójta komisji gminnej.

(akta kontroli str. 88-93, 125-127, 185-189)

5. ŁUW nie weryfikował spełnienia przez członków komisji wymagań określonych w §5 ust. 7 Rozporządzenia ARiMR. Na podstawie zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 99/2015, Wójt/Burmistrz/Prezydent Gminy ustala odrębnym zarządzeniem imienny skład komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych. Celem wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości, na stronie internetowej ŁUW zamieszczono przykład zarządzenia w sprawie ustalenia imiennego składu osobowego gminnej komisji⁴⁵.

(akta kontroli str. 101-103, 125-127)

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT po ustaleniu nowej lub w przypadku zmienionej w składzie osobowym komisji, gminy obowiązane są przekazać zarządzenie do Wydziału Rolnictwa i Transportu. Pracownicy Wydziału sprawdzają czy komisje szacujące szkody powołane są w wymaganym składzie, co najmniej trzyosobowym, gdzie obligatoryjnie musi być co najmniej po jednym członku reprezentującym daną gminę, Łódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Bratoszewicach oraz Izbę Rolniczą Województwa Łódzkiego. Sprawdzenie wymogu wykształcenia lub doświadczenia zawodowego członków komisji należy do instytucji delegujących swoich pracowników do prac w komisji, które posiadają akta osobowe i najlepiej znają doświadczenie zawodowe poszczególnych osób.

(akta kontroli str. 185-189)

6. Analizą prawidłowości weryfikacji merytorycznej, formalnej i rachunkowej dokumentów przekazanych przez gminy, prowadzących do wydania protokołów szkód rolnikom objęto łącznie 40 protokołów szkód, w tym 38 indywidualnych

⁴⁰ Z dn. 20 października 2019 r.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

⁴² Z dn. 29 października 2019 r., znak; RT-II.1331.23.2019.

⁴³ Dz. U. poz. 187 ze zm., dalej rozporządzenie ARiMR.

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

⁴⁵ https://www.lodzkie.eu/data/other/przyklad_zarzadzenia_wojta_w_sprawie_ust_2.pdf (dostęp: 31.05.2021 r.)

protokołów wystąpienia szkód u rolników, w których w gospodarstwach rolnych, szkody wyniosły powyżej 30% średniej rocznej produkcji oraz dwa protokoły zbiorcze. Pracownicy ŁUW weryfikowali dane zawarte w protokołach (powierzchnia gospodarstwa, uprawy, zwierzęta), z danymi zawartymi we wnioskach producentów rolnych składanymi do gmin oraz we wnioskach o przyznanie płatności składanymi do ARiMR.

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT *powierzchnia upraw i rodzaj upraw w gospodarstwie oraz gminy, na terenie których znajdują się te uprawy weryfikuje się na podstawie danych zamieszczonych we wniosku o płatności. Sprzedaż zwierząt, którą rolnik podaje w oświadczeniu można zweryfikować poprzez system rejestracji zwierząt gospodarskich prowadzonych przez ARiMR. Dane produkcji roślinnej w zakresie średni plon z 1 ha uprawy oraz średnia cena, a także dane w produkcji zwierzęcej w zakresie średnia roczna produkcja od 1 szt. zwierzęcia oraz średnia cena, znajdują się w formularzu protokołu na stronie MRiRW w wersji p.n. Wzór protokołu szacowania szkód z danymi do stosowania. Wymienione dane wczytują się automatycznie po wyborze z listy rozwijanej. Średnią roczną produkcję wylicza program dla każdej uprawy i sprzedanego zwierzęcia oraz dla całego gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego⁴⁶.*

Główny specjalista WRiT wyjaśnił, że do najczęściej stwierdzonych błędów podczas weryfikacji protokołów *nalegało wskazywanie niewłaściwej powierzchni działki oraz struktury upraw. Zdarzały się także błędy dotyczące protokołów łączonych, gdy rolnik posiada gospodarstwo położone na terenie co najmniej dwóch województw. Weryfikacja następowała poprzez zsumowanie danych wskazanych przez rolnika we wniosku o płatność złożonym do ARiMR i ich porównanie z danymi uwzględnionymi przez gminne komisje. Jak podkreślił wyjaśniający we wniosku o płatność brak jest podsumowania całkowitej powierzchni dopłat w gospodarstwie. To powoduje konieczność sumowania tych danych przez pracowników UW. W związku z tym zdarzają się tzw. błędy systemowe, polegające na różnicach we wniosku składanym do UW i w późniejszym czasie korygowanym przez ARiMR. W przypadku stwierdzenia przez ARiMR różnic, w uzgodnieniu między Agencją, UW, a komisją i rolnikiem w protokołach dokonywana jest korekta, tak aby dane w nich zawarte były zgodne z danymi posiadanymi przez Agencję. Wówczas protokół wymaga korekty i zwracany jest do gminy. Po korekcie gmina ponownie dostarcza protokół do UW.*

(akta kontroli str. 202-204)

Wszystkie poddane analizie protokoły zawierały dane wskazane w § 5 ust. 8 Rozporządzenia ARiMR, które były zgodne z danymi zawartymi we wnioskach o przyznanie płatności składanymi do ARiMR, przy czym w jednym badanym protokole⁴⁷ stwierdzono błędnie wskazaną łączną powierzchnię gospodarstwa rolnego, która nie wynikała z załączonych zweryfikowanych załączników do protokołu.

Ponadto w wyniku analizy stwierdzono również, że:

- w trzech⁴⁸ z 38 protokołów gminnych komisji błędnie wskazano datę ich sporządzenia (1 stycznia 2019 r.);
- w 10⁴⁹ z 38 protokołów gminnych komisji nie odnotowano daty ich podpisania przez rolników.

(akta kontroli str. 128-137)

⁴⁶ Do 2016 r. przygotowanie danych ekonomicznych niezbędnych do sporządzenia protokołu należało do właściwości wojewodów, obecnie te dane wylicza Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie w podziale województw na cztery regiony FADN.

⁴⁷ Protokół z gminy Grabów nr 11 z 2019 r.

⁴⁸ Protokoły z gminy Łęczycza nr 2, 3 i 7 z 2019 r.

⁴⁹ Protokół z gminy Łęczycza z 2019 r. nr 4 i z 2018 r. nr 2, 11, 25, 26, 38, 41, 70 oraz protokoły z gminy Grabów z 2019 r. nr 12 i 13.

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT wynikało to z dużego obciążenia pracą oraz presji czasu towarzyszącej pracom komisji w związku z koniecznością złożenia w określonych terminach potwierdzonych przez wojewodę protokołów do ARiMR. Stwierdzone w protokołach uchybienia nie miały wpływu na tok prowadzonych postępowań związanych z uzyskiwaniem przez rolników odszkodowań.

(akta kontroli str. 205-207)

7. W latach 2020-2021⁵⁰ żadna z gmin województwa łódzkiego nie zgłosiła powiadomienia o zamiarze wszczęcia procedury postępowania związanej z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych. W związku z powyższym ŁUW nie dokonywał weryfikacji danych wprowadzonych przez producenta rolnego we wniosku o szacowanie strat, które nie były automatycznie weryfikowane przez uruchomioną w 2020 r. aplikację.

(akta kontroli str. 67-70, 190-193)

8. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia ARiMR wojewoda poświadczał⁵¹ na protokołach gminnych komisji wystąpienie szkód powstałych w wyniku suszy. Na podstawie pkt. 11 Procedury postępowania wojewoda potwierdzał wystąpienie szkód w terminach wskazanym w art. 35§1 i §3 Kpa, tj. do dwóch miesięcy. Analiza terminowości potwierdzania przez wojewodę szkód powstałych w wyniku suszy, którą objęto 38 indywidualnych protokołów gminnych komisji wykazała, że protokoły te były zatwierdzane w terminie od 4 do 63 dni.

Na próbie 15 protokołów dokonano analizy terminowości przekazania zatwierdzonych przez wojewodę protokołów do gminnych komisji. Wykazała ona, że protokoły przekazane zostały za pokwitowaniem w terminie od 1 do 5 dni.

(akta kontroli str. 128-130)

9. W ramach monitorowania prac gminnych komisji do spraw szacowania strat w rolnictwie, ŁUW zobowiązał gminy na terenie województwa łódzkiego do wysyłania cotygodniowych meldunków⁵², które były podstawą do sporządzania cotygodniowych raportów z całego województwa dla Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵³. Zawierały one m.in. informacje o liczbie komisji w województwie realizujących zadania⁵⁴, liczbie poszkodowanych gospodarstw rolnych, powierzchni oszacowanej i wartości oszacowanych strat.

(akta kontroli str. 147-169)

W okresie objętym kontrolą w związku z email'em z MRiRW, Wojewoda Łódzki wystosował dwukrotnie pisma do gmin celem przyśpieszenia szacowania szkód przez komisje gminne (pisma z dnia 2 i 29 sierpnia 2018 r.). Ponadto w 2019 r. Wojewoda Łódzki wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rozważenie możliwości wydłużenia terminu składania do ARiMR wniosków o udzielenie pomocy producentom rolnym w związku z poniesionymi w danym roku szkodami w uprawach rolnych⁵⁵. Prośba ta podyktowana była liczbą przekazanych do ŁUW protokołów celem ich weryfikacji i potwierdzenia szkód⁵⁶. W odpowiedzi na pismo Podsekretarz Stanu w Ministerstwie poinformował o wydłużeniu terminu składania ww. wniosków do 15 listopada 2019 r. Termin ten został ponownie wydłużony komunikatem MRiRW do 29 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 138-146)

⁵⁰ Do czasu zakończenia kontroli, tj. 10.06.2021 r.

⁵¹ Poświadczenia dokonywane były przez pracowników UW, którym wojewoda wydał odrębne upoważnienia w tym zakresie.

⁵² Każdy piątek do godz. 14.00.

⁵³ Przekazywanych w każdą środę do godz. 12.00.

⁵⁴ Liczba komisji aktualnie szacujących straty oraz liczba komisji, które zakończyły już pracę.

⁵⁵ Pismo RT-II.7160.652.2019 z dn. 15.10.2019 r.

⁵⁶ Na dzień 9.10.2019 r. do ŁUW zostało przekazanych 40.773 protokoły.

Zgodnie z §8 Zarządzenia 99/2015 w sprawie powołania gminnych komisji, obsługę organizacyjno- techniczną komisji zabezpieczał właściwy terytorialnie wójt (burmistrz, prezydent) gminy ustalający skład komisji.

(akta kontroli str. 125-127)

10. W okresie objętym kontrolą do Wojewody Łódzkiego wpłynęło 27 skarg⁵⁷, wniosków i petycji dotyczących działań związanych z szacowaniem szkód w rolnictwie spowodowanych suszą. 16 dotyczyło sposobu i dokonanej oceny zaistniałych szkód w gospodarstwie rolnym spowodowanych wystąpieniem suszy. We wszystkich przypadkach UW zweryfikował dane wskazane w skardze z danymi zawartymi w dokumentacji przekazanej przez rolnika oraz z protokołami z oszacowania strat sporządzonych przez gminne komisje. W jednym przypadku poinformowano skarżącego o dokonaniu korekty protokołu w zakresie daty wystąpienia niekorzystnego zjawiska atmosferycznego oraz wartości sprzedaży wskazanej przez rolnika we wniosku. We wszystkich przypadkach potwierdzono, że komisje w sposób właściwy dokonały oszacowania strat biorąc pod uwagę obszar i kategorie gleb zagrożonych suszą zgodnie z publikowanymi komunikatami IUNG. Trzy skargi dotyczyły odmowy przyjęcia wniosku o oszacowanie szkód w gospodarstwie powstałych w wyniku suszy. W odpowiedziach wskazano, że zostały one złożone po terminie składania wniosków, co uniemożliwiło dokonanie oszacowania strat. Dwie skargi dotyczyły nieudzielenia informacji o możliwości składania wniosków przez rolników poszkodowanych w wyniku suszy. Ponadto do UW wpłynęły dwa wnioski o wydanie protokołu z oszacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwie rolnym spowodowanych suszą, jeden o uznanie strat, jakie faktycznie ponieśli rolnicy w uprawach ziemniaków w wyniku suszy, pomimo zebrania plonów przed dokonaniem oszacowania, jeden o wypłatę odszkodowania z tytułu strat suszowych. W 2020 r. wpłynęły również dwa pisma o wyjaśnienia terminu wystąpienia suszy oraz możliwości składania wniosków o pomoc finansową.

23 z 27 spraw zostało rozpatrzonych w terminie wskazanym w art. 35§1 Kpa, tj. do 30 dni, dwie w terminie wskazanym w art. 35§3 Kpa. Pozostałe dwie sprawy rozpatrzono w terminie przekraczającym ustawowy termin, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 170-184, 195-196)

11. Wojewoda nie kierował do rolników poszkodowanych w wyniku suszy w województwie łódzkim innych niż ujęte w Programie 2018 i 2019⁵⁸ form pomocy.

(akta kontroli str. 185-189)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dwie⁵⁹ z 27 spraw dotyczących skarg, wniosków i petycji w sprawie działań związanych z szacowaniem szkód w rolnictwie spowodowanych suszą zostały rozpatrzone z naruszeniem art. 35§1 i §3 Kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W kontrolowanych sprawach odpowiedzi udzielono po upływie 70 dni od daty wpływu pisma do ŁUW. Ponadto, wbrew wymogom określonym w art. 36§1 Kpa, nie powiadomiono stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

⁵⁷ W tym dziewięć, które wpłynęły do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i zostały przekazane do rozpatrzenia przez Wojewodę Łódzkiego zgodnie z kompetencjami.

⁵⁸ Program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych i gospodarstwach rybactwa spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi ustanowiony uchwałą nr 17/2018 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. oraz 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 ustanowiony uchwałą nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r.

⁵⁹ IR-IV.7160.561.2018, IR-IV.7160.558.2018.

Jak wyjaśnił dyrektor WRiT oba pisma nie miały charakteru odwoławczego, a treść odpowiedzi wymagała konsultacji z MRiRW. Z tego powodu przekazanie odpowiedzi nastąpiło z opóźnieniem. Priorytetem w załatwianiu spraw była weryfikacja protokołów rolników i potwierdzenie strat na protokole, aby rolnicy mogli zdążyć złożyć w terminie wnioski o pomoc finansową (...). Ze względu iż w obu przypadkach udzielenie odpowiedzi na pisma nie miało wpływu na bieżące zapisy w protokole, odpowiedzi udzielono po zrealizowaniu zadań bieżących, terminowych koniecznych do wykonania.

(akta kontroli str. 170-184, 195-201)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

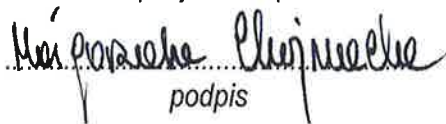
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie 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
wykonania wniosków

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.

Łódź, 17. czerwca 2021 r.

Kontroler
Małgorzata Chojnacka
Specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


podpis

