



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.015.06.2021

Pan Janusz Jagodziński
Wójt Gminy Grabów
ul. 1 Maja 21,
99-150 Grabów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Grabowie ¹ , ul. 1 Maja 21, 99-150 Grabów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Jagodziński Wójt Gminy Grabów, od dnia 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą. 2. Realizacja zadań w zakresie udzielenia pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Izabela Sawicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/97/2021 z 07 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „Urząd”

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Gminę Grabów zadań związanych z pomocą rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy.

W Urzędzie Gminy Grabów zapewniono warunki do rzetelnej realizacji zadań komisji szacujących szkody oraz wywiązywano się z obowiązków nałożonych przez Wojewodę. Działania Wójta były zgodne z Procedurą opracowaną przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi⁴, dotyczącą postępowania związanego z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiające poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych⁵.

Wójt corocznie zobowiązywał sołtysów do informowania właścicieli gospodarstw położonych na terenie Gminy, o możliwości składania wniosków o szacowanie szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi. Pracownicy Urzędu rzetelnie weryfikowali wnioski pod względem kompletności danych i wymaganych załączników. Po szacowaniu szkód przez gminne komisje i ilustracje na miejscu, zgodnie z Procedurą, sporządzano indywidualne i zbiorcze protokoły szkód powstałych na terenie Gminy, określające zakres szkód powstałych w gospodarstwach rolnych. Protokoły wraz z wymaganymi załącznikami terminowo przesyłano do ŁUW.

Rzetelnie rozpatrywano także wnioski dotyczące ulg w podatkach rolnych dla gospodarzy poszkodowanych w wyniku suszy. Po rozpatrzeniu materiałów dowodowych, Wójt w sposób obiektywny uzasadniał decyzje, stosując jednolite zasady przy rozpatrywaniu wniosków. Wszelkie prace związane z szacowaniem szkód rolniczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami były pokrywane w całości z dochodów własnych budżetu Gminy.

Poza udzielaniem ulg w podatku, Gmina nie oferowała innych form pomocy poszkodowanym rolnikom, gdyż nie pozwalał na to jej budżet.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z opracowaną przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi w latach 2018-2020 Procedurą postępowania związaną z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiającą poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych, urzędy gmin z terenu województwa łódzkiego, zostały zobowiązane do:

- rozpoznania rodzaju i rozmiaru niekorzystnego zjawiska atmosferycznego, które wyrządziło szkody na terenie gminy;
- powiadomienia ŁUW o zamiarze wszczęcia procedury postępowania związanej z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi;

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

⁴ Dalej „ŁUW”

⁵ Dalej: „Procedura” „Procedura ŁUW”

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- ustalenia odrębnym zarządzeniem imiennego składu osobowego gminnej komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych, stosownie do zarządzenia Wojewody Łódzkiego w sprawie powołania gminnych komisji, a następnie przekazanie tego zarządzenia do ŁUW;
- powiadomienia gospodarstw położonych na terenie gminy o możliwości wszczęcia Procedury związanej z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych, umożliwiającej poszkodowanym korzystać z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych;
- zweryfikowania i oszacowania szkód przez gminne komisje, poprzez lustracje na miejscu;
- sporządzenia i przekazania do ŁUW w Łodzi pismem przewodnim protokołów zbiorczych oraz protokołów indywidualnych z oszacowania szkód w gospodarstwach rolnych wraz z zarządzeniem ustalającym imienny skład osobowy gminnej komisji;
- sporządzenia i przekazania wykazu rolników ubiegających się o pomoc, po przeprowadzonej weryfikacji protokołów - najpóźniej do 12 miesięcy od daty oszacowania szkód przez komisję.

W Procedurze nie wskazano źródeł finansowania nałożonych na Urząd zadań. W Urzędzie Gminy w Grabowie finansowanie prac związanych z szacowaniem szkód rolniczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami (pensje, materiały biurowe, delegacje wyjazdów terenowych w celu szacowania) było pokrywane w całości z dochodów własnych budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 82-88, 498)

Korzystając z możliwości wyrażenia swojej opinii dotyczącej szacowania strat w rolnictwie spowodowanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi Wójt Gminy podkreślił, iż nadmierna biurokracja, przerzucanie kosztów na Gminy i brak szkoleń, powodują nasilające się niezadowolenie zarówno ze strony Urzędu Gminy jak i wnioskujących o pomoc. Dużym problemem dla Urzędu jest to, iż do zadań związanych z szacowaniem szkód Urząd jest w stanie oddelegować, co najwyżej jednego pracownika, na którym spoczywa zarówno przyjmowanie wniosków, ich analiza, wzywanie do uzupełnienia braków formalnych, pomoc rolnikom w wypełnianiu wniosków, praca w terenie, sporządzanie protokołów i ich korekt, które to czynności zajmują dużo czasu i przy kumulacji szkód powodują, że zadania te są wykonywane kosztem innych bieżących obowiązków pracownika i często wymagają pracy w godzinach nadliczbowych, a czasami rezygnacji z zaplanowanych urlopów. Ponadto koszty związane z szacowaniem strat są w całości zrzucone na Gminę bez zapewnienia środków na ich realizację, przez co gminy są zmuszane do pokrywania z własnych środków kosztów pracy komisji szacujących szkody, korzystania z prywatnych samochodów przez pracowników, materiałów biurowych czy kosztów związanych z obiegiem dokumentów pomiędzy urzędami.

Wszystko to, zdaniem Wójta, prowadzi do kumulacji niezadowolenia i pretensji już nie tylko w środowisku pragnących uzyskać pomoc rolników, ale również wśród pracowników Urzędu Gminy, którzy nie są w stanie w związku z procedurami szacowania strat wykonywać innych obowiązków, które leżą w ich kompetencji.

(akta kontroli str. 500)

2. W Gminie Grabów susza miała miejsce w 2018 i 2019 r. W 2018 r. jako datę wystąpienia zjawiska ustalono 31 maja 2018 r. Wójt dnia 2 lipca 2018 r. przekazał do ŁUW Powiadomienie o zamiarze wszczęcia procedury związanej z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi na terenie gminy. Jak wyjaśnił Wójt, odległy termin przekazania

powiadomienia spowodowany był faktem, iż data wystąpienia zjawiska wpisana w Powiadomieniu jest corocznie ogólną datą wskazywaną do uzupełnienia przez ŁUW. W 2019 r. zjawisko suszy wystąpiło od 30 czerwca, natomiast powiadomienie o zamiarze wszczęcia procedury zostało przekazane do ŁUW 2 lipca 2019 r.

Jak wyjaśnił Wójt, przed rozpoczęciem procedury związanej z szacowaniem strat (którą uruchamiano po ustnych zgłoszeniach rolników o stratach w uprawach), w Urzędzie dokonywano rozpoznania rodzaju i rozmiaru zjawiska wyrządzającego szkody na terenie Gminy, na podstawie Systemu Monitoringu Suszy Rolniczej IUNG-PIB w Puławach, aby upewnić się, iż możliwe jest podjęcie dalszych kroków. Ponadto pracownik Urzędu naocznie sprawdzał ogólny stan upraw, w celu stwierdzenia czy szacowanie jest konieczne, a straty nie są spowodowane niewłaściwymi metodami uprawy.

(akta kontroli str. 89, 347, 498)

Właściciele gospodarstw położonych na terenie Gminy corocznie informowani byli o możliwości składania wniosków o szacowanie szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi poprzez sołtysów oraz na stronie internetowej Urzędu. Wszyscy sołtysi zostali zobowiązani przez Wójta do wywieszenia informacji na tablicy ogłoszeń sołectwa oraz dostarczenia informacji osobiście do mieszkańców. W internecie zamieszczono także wzory wniosku o szacowanie strat wraz z załącznikami z możliwością ich pobrania.

(akta kontroli str. 94-95, 364-365)

Zgodnie z Procedurą ŁUW i zarządzeniem Wojewody Łódzkiego⁷, po wystąpieniu Urzędu do Izby Rolniczej Województwa Łódzkiego oraz Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego z wnioskiem o wytypowanie osoby do składu komisji ds. szacowania szkód, Wójt, 10 lipca 2018 r. i 16 lipca 2019 r. wydał zarządzenia⁸ powołujące ww. komisje, w których w skład wchodził przedstawiciel ww. instytucji oraz pracownicy Urzędu. Treść zarządzeń odpowiadała przykładowym wzorom zamieszczonym na stronie internetowej ŁUW.

(akta kontroli str. 93, 358, 487-495)

3. W Urzędzie zapewniono obsługę organizacyjno-techniczną komisji szacujących szkody oraz wywiązywano się z obowiązków nałożonych przez Wojewodę. Pracownik ds. rolnictwa i ochrony środowiska zbierał i weryfikował wszystkie wnioski pod względem kompletności danych i wymaganych załączników. Po szacowaniu szkód przez gminne komisje i lustracje na miejscu, sporządzano indywidualne i zbiorcze protokoły szkód powstałych na terenie gminy, określające zakres szkód powstałych w gospodarstwach rolnych. Protokoły każdorazowo przesyłano do ŁUW wraz z wymaganymi załącznikami.

Po weryfikacji protokołów przez Wojewodę i dokonaniu korekt zgodnie z uwagami ŁUW, Urząd każdorazowo przekazywał poprawiony protokół poszkodowanemu rolnikowi. Odbiór protokołu potwierdzał jego podpis na imiennym wykazie poszkodowanych rolników. W wykazie tym nie odnotowywano dat odbioru protokołów.

Pracownicy Urzędu zgodnie z Procedurą, sporządzali i przekazywali do Wojewody wraz z protokołami zbiorczymi wykazy rolników ubiegających się o pomoc. W kontrolowanym okresie nie wpłynęła do Urzędu żadna skarga związana z realizacją zadań dotyczących szacowania szkód w Gminie Grabów.

⁷ Zarządzenie nr 99/2015 z dnia 22.04.2015 r. w sprawie powołania gminnych komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi na terenie województwa łódzkiego

⁸ Zarządzenie nr 334/2018 i nr 61/2019 w sprawie ustalenia imiennego składu osobowego gminnej komisji ds. szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi na terenie gminy Grabów

(akta kontroli str. 12-288, 387-449, 458-469, 496)

Liczba złożonych wniosków o szacowanie strat w uprawach rolnych spowodowanych wystąpieniem suszy, w Urzędzie Gminy w Grabowie w 2018 r. wyniosła 313, w tym:

- 68 wniosków z gospodarstw, w których łączna wysokość oszacowanych szkód wg kwoty obniżonego dochodu w gospodarstwie rolnym przekraczała 30% średniej rocznej produkcji gospodarstwa z ostatnich 3 lat;
- 245 wniosków z gospodarstw, w których łączna wysokość oszacowanych szkód wg kwoty obniżonego dochodu w gospodarstwie rolnym nie przekracza 30% średniej rocznej produkcji gospodarstwa z ostatnich 3 lat

W 2019 r. liczba złożonych wniosków wyniosła 770, w tym:

- 564 wniosków z gospodarstw, w których łączna wysokość oszacowanych szkód wg kwoty obniżonego dochodu w gospodarstwie rolnym przekraczała 30% średniej rocznej produkcji gospodarstwa z ostatnich 3 lat,
- 175 wniosków z gospodarstw, w których kwota obniżonego dochodu na poziomie rocznej produkcji roślinnej przekracza 30% średniej rocznej produkcji roślinnej z ostatnich 3 lat, gdy łącznie oszacowane szkody z całego gospodarstwa nie przekraczają 30% średniej rocznej produkcji;
- 31 wniosków z gospodarstw, w których łączna wysokość oszacowanych szkód wg kwoty obniżonego dochodu w gospodarstwie rolnym nie przekracza 30% średniej rocznej produkcji gospodarstwa z ostatnich 3 lat

W liczbę wniosków, wykazanych w protokołach zbiorczych wchodziły także wnioski rolników, którzy większość areалу posiadali na terenie innej gminy – w innym województwie. W takim przypadku protokoły przesyłane były do innych gmin i ich wojewodów. W 2018 r. było to 28 wniosków przekazanych do województwa wielkopolskiego, zaś w 2019 r. było to 64 wniosków. W związku z tym, ostateczna liczba wniosków skierowanych do ŁUW wyniosła w 2018 r. - 341, zaś w 2019 r. – 834.

(akta kontroli str. 257-288, 430-449, 497)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono obsługę organizacyjno-techniczną komisji szacujących szkody oraz wywiązywano się z obowiązków nałożonych przez Wojewodę. Działania Wójta odpowiadały kryteriom Procedury opracowanej przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, dotyczącej postępowania związanego z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi, umożliwiającemu poszkodowanym korzystanie z pomocy łagodzącej skutki klęsk żywiołowych.

OBSZAR

2. Realizacja zadań w zakresie udzielenia pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy

Opis stanu
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły cztery wnioski o ulgę w podatku rolnym⁹, w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, o czym mowa w art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa¹⁰. W przypadku jednego wniosku z dnia 25 czerwca 2019 r., w którym jako argumentację podano ciężką sytuację finansową spowodowaną

⁹ Jeden w 2018 r. i trzy w 2019 r.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r., poz.1325

wymarżnięciem ziemiopłodów oraz suszę, w dniu 8 lipca 2019 r. wydano decyzję umarzającą zaległy podatek z lat ubiegłych, w kwocie 323 zł oraz I i II ratę podatku w kwocie 164 zł. W sprawie tej przeprowadzono postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie czy zapłata podatku naruszać będzie ważny interes podatnika i zagrazi jego egzystencji, stwierdzając, iż wnioskodawca znalazł się w trudnej sytuacji finansowej, której nie mógł przewidzieć i zapobiec.

W pozostałych trzech wnioskach¹¹ argumentowanych klęską suszy, wydano decyzje odmowne¹². Po rozpatrzeniu materiałów dowodowych w ww. sprawach, Urząd każdorazowo uzasadnił swoje decyzje faktem, iż sytuacja finansowa wnioskodawców pomimo wskazanych strat, nie nosi cech wyjątkowości i nie może zostać uznana za wyjątkową, wskazującą na istnienie ważnego interesu podatnika. Organ nie dopatrywał się także interesu publicznego. Susza i niskie plony nie stanowiły wystarczających przesłanek do zastosowania umorzenia zaległości podatkowych, a zdaniem Urzędu, przyjęcie stanowiska odmiennego skutkowałoby błędnym uznaniem, że celem umorzenia należności podatkowych byłoby rekompensowanie, czy też przejmowanie przez gminę ryzyka prowadzonej działalności rolniczej.

(akta kontroli str. 470-486)

2. Wójt nie podejmował innych działań w celu udzielenia wsparcia rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy, poza zadaniami związanymi z szacowaniem strat i udzielanie ulg w podatku rolnym. Jak wyjaśnił Wójt, *Gmina stara się udzielić pomocy w zakresie jaki jest w zasięgu jej możliwości, niestety budżet Gminy nie pozwala na wygospodarowanie dodatkowych funduszy na pomoc dla rolników poszkodowanych przez suszę.*

(akta kontroli str. 499)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Gminy rzetelnie rozpatrywał wnioski i wydawał decyzje dotyczące ulg w podatkach rolnych dla gospodarzy poszkodowanych w wyniku suszy. Po rozpatrzeniu materiałów dowodowych, Wójt obiektywnie uzasadniał swoje decyzje, stosując jednolite zasady przy rozpatrywaniu wniosków. Poza udzielaniem ulg w podatku, Gmina nie oferowała innych form pomocy poszkodowanym rolnikom z uwagi na ograniczony budżet.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

¹¹ Z dnia 2 października i 14 listopada 2019 r. oraz 14 listopada 2018 r.

¹² W dniu 30 października i 19 grudnia 2019 r. oraz 19 grudnia 2018 r.

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.

Łódź, 20 lipca 2021 r.

Kontroler

Izabela Sawicka
inspektor kontroli państwowej



podpis

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



podpis