



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.017.06.2021

Pan
Ireneusz Antkowiak
Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska
ul. T. Kościuszki 4
62-010 Pobiedziska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Antkowiak, Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska od 20 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Dorota Nowacka, Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska w okresie od 4 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 5-12)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań w zakresie szacowania strat w rolnictwie spowodowanych suszą. 2. Realizacja zadań w zakresie udzielania pomocy finansowej rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. ¹
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 Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/104/2021 z 16 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych z udzielaniem pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Postępowania, związane z szacowaniem szkód w gospodarstwach rolnych prowadzono według wytycznych opracowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Urząd zapewnił członkom komisji do spraw szacowania zakresu i wysokości 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 lawinę⁴ odpowiednie warunki do pracy oraz udostępnił niezbędny sprzęt i materiały. Wydatki związane z działalnością komisji były pokrywane w całości ze środków własnych gminy.

Producenci rolni byli informowani o możliwości składania wniosków o szacowanie szkód w gospodarstwach rolnych, dotkniętych niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi poprzez sołtysów, a stosowne komunikaty zamieszczano na tablicach ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu.

Po przeprowadzeniu oględzin na miejscu i oszacowaniu szkód, komisja sporządzała indywidualne i zbiorcze protokoły szkód powstałych na terenie gminy, określające zakres szkód powstałych w gospodarstwach rolnych. Protokoły te, wraz z wymaganymi załącznikami, przesyłano do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego⁵. Potwierdzone przez wojewodę protokoły były niezwłocznie przekazywane rolnikom.

W 2018 r. Rada Miejska Gminy Pobiedziska przyjęła uchwałę o umorzeniu IV raty podatku rolnego od podatników, którzy zostali dotknięci klęską suszy. Z uwagi na wyczerpanie krajowego limitu pomocy de minimis w rolnictwie, nie wszyscy zainteresowani skorzystali z tej ulgi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W związku z wystąpieniem suszy rolniczej w 2018 i 2019 roku Wojewoda Wielkopolski, pismami skierowanym do Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów, zobowiązał gminy na terenie województwa wielkopolskiego do niezwłocznego przystąpienia do szacowania zakresu i wysokości szkód przez komisje do szacowania zakresu i wysokości 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.

Zgodnie z „Wytycznymi dla Komisji powołanych przez Wojewodę dotyczącymi 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,

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

⁴ Dalej: komisja.

⁵ Dalej: WUW.

⁶ 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.

huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę”⁷, opracowanymi przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz opublikowanych na stronie internetowej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu⁸, komisje te zostały zobowiązane do:

- ustalenia wysokości szkody, poprzez lustrację na miejscu;
- złożenia wojewodzie właściwemu ze względu na miejsce wystąpienia tych szkód, w terminie 30 dni od oszacowania szkód, protokół oszacowania szkód (w przypadku protokołów zbiorczych – w terminie 45 dni);
- sporządzenia protokołu z oszacowania wszystkich szkód, które wystąpiły w gospodarstwie rolnym lub dziale specjalnym produkcji rolnej (tj. w uprawach, zwierzętach i środkach trwałych) w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, jeden dla wojewody drugi dla producenta rolnego.

(akta kontroli str. 15-19, 286-215, 237-240)

Wojewoda wielkopolski w piśmie z 15 maja 2018 r. zwrócił się do gmin o przekazywanie, w trybie cotygodniowym, informacji o wielkości oszacowanych przez komisje szkód, spowodowanych ujemnymi skutkami przezimowania oraz innymi niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi. Informacje te, w formie tabel, miały być przesyłane na wskazany adres poczty elektronicznej.

W dniu 22 czerwca 2018 r. wojewoda zaapelował⁹ do prezydentów, burmistrzów i wójtów województwa o bezzwłoczne podjęcie szacowania zakresu i wysokości szkód przez zespoły komisji, działające na terenie gmin. Informacje dotyczące ogólnych zasad szacowania szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska atmosferyczne zostały zamieszczone na stronie internetowej WUW.

W piśmie z 27 sierpnia 2018 r. Wojewoda zaapelował o bezzwłoczne podjęcie działań zmierzających do zakończenia szacowania zakresu i wysokości szkód przez zespoły komisji.

W związku z zagrożeniem wystąpienia szkód w uprawach rolnych w 2019 r. wojewoda wielkopolski zwrócił się o przekazywanie, począwszy od 1 lipca 2019 r., informacji o wielkości oszacowanych przez komisje szkód oraz zaapelował o niezwłoczne podjęcie prac przez zespoły komisji.

(akta kontroli str. 97, 237-240)

2. a) Burmistrz poinformował wojewodę wielkopolskiego o wystąpieniu niekorzystnego zjawiska atmosferycznego w postaci suszy rolniczej na terenie gminy Pobiedziska w 2018 r.¹⁰ oraz w 2019 r.¹¹. Podstawą do wystąpienia był niekorzystny bilans wodny na terenie gminy oraz dane uzyskane z Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach (IUNG), wskazujące na wystąpienie suszy.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że pracownicy Urzędu, odpowiedzialni za sprawy związane z rolnictwem dokonywali rozpoznawania stanu upraw w terenie, śledzili stronę IUNG oraz konsultowali się z Biurem Powiatowym Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego (WODR) i Wielkopolskiej Izby Rolniczej (WIR).

(akta kontroli str. 15-18, 21-24)

b) Właściciele gospodarstw rolnych na terenie gminy zostali poinformowani o możliwości wszczęcia procedury szacowania szkód w związku z wystąpieniem

⁷ Dalej: Wytyczne

⁸ <https://www.poznan.uw.gov.pl/szkody-w-rolnictwie/szkody-w-rolnictwie-2018>

⁹ Pismo IR-VIII.7154.32.2018.9 z 22 czerwca 2018 r.

¹⁰ pismo RNW.6181.16.2018.EK z 6 czerwca 2018 r.

¹¹ pismo ROL.6060.5.2019.MS z 27 czerwca 2019 r.

suszy poprzez m.in: zamieszczenie informacji na stronie internetowej gminy i na tablicach ogłoszeń. Stosowne informacje zostały przekazane sołtysom 22 sołectw w gminie.

(akta kontroli str. 15-18, 25-28, 96, 106-107)

c) Zarządzeniem nr 263/15 z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji do szacowania zakresu i wysokości 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 wojewoda wielkopolski powołał m.in. komisję dla gminy Pobiedziska. W jej skład weszło dwoje pracowników Urzędu, przedstawiciel WODR oraz przedstawiciel WIR.

Pismem z 15 kwietnia 2019 r., z uwagi na zmianę przedstawiciela Urzędu, Burmistrz zwrócił się do wojewody o dokonanie zmiany w składzie komisji. Stosowna zmiana została dokonana zarządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 189/19 z 14 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 136, 241-311)

W toku kontroli ustalono, że w trakcie szacowania szkód spowodowanych suszą w 2018 r. i 2019 r. komisja pracowała w składzie trzyosobowym, po jednym przedstawicielu Urzędu, WODR i WIR.

(akta kontroli str. 216-235)

3. a) Sekretarz Gminy wyjaśnił, że ani wytyczne ani zarządzenia wojewody nie zawierały źródeł finansowania nałożonych na gminę zadań. Całość zadania została sfinansowana ze środków własnych gminy. Urząd zapewnił pomieszczenie do pracy, które zostało wyposażone w komputer oraz niezbędne artykuły piśmiennicze. Pracownicy Urzędu, pracujący w komisji, nie otrzymywali dodatkowego wynagrodzenia z tytułu realizacji tych zadań, jak również nie otrzymali nagród ani premii za pracę przy rozpatrywaniu wniosków. W latach 2018-2021 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące działalności komisji.

b) Rolnikom udostępniono druki wniosków o oszacowanie szkód, które zostały im dostarczone przez sołtysów. Ponadto formularz wniosku można było odebrać w siedzibie Urzędu, a w 2019 r. - pobrać ze strony internetowej gminy.

(akta kontroli str. 15-18, 25-28, 185)

Burmistrz wyjaśnił, że wnioski składane były przez producentów rolnych w Biurze Obsługi Interesanta. Pracownik obsługujący komisję weryfikował wniosek w obecności rolnika. W przypadku braków informowano wnioskodawców o konieczności uzupełnienia bądź dokonania zmian, jeśli dane zawarte we wniosku budziły wątpliwości co do zgodności z danymi zawartymi we wnioskach o płatności bezpośrednie. Informacja o konieczności zapewnienia zgodności powierzchni wskazanych we wniosku o oszacowanie szkód z danymi zawartymi we wniosku o płatności bezpośrednie podana była w ogłoszeniu o możliwości składania wniosków.

W przypadku wniosków dotyczących szkód powstałych w 2019 r. Urząd wymagał załączenia wydruku wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich.

(akta kontroli str. 15-18, 124-135)

W celu zapewnienia sprawnego przekazywania protokołów do wojewody ustalono harmonogram ich podpisywania przez rolników w poszczególnych sołectwach.

W 2019 r. rolnicy złożyli do Urzędu 236 wniosków, a w 2019 r. – 274 wnioski o oszacowanie szkód spowodowanych przez suszę. We wszystkich przypadkach komisja dokonała oszacowania szkód. W latach 2020-2021 (do 26 sierpnia) do Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski o szacowanie strat w związku z wystąpieniem suszy.

(akta kontroli str. 15-18, 29-86, 185)

c) Wojewoda nie nałożył obowiązku sporządzania zbiorczych protokołów szkód, powstałych na terenie danej gminy. W latach 2018 i 2019 komisje gminne zostały zobowiązane do przekazywania, drogą elektroniczną, cotygodniowych informacji o wysokości szkód na terenie gminy, liczbie poszkodowanych gospodarstw, powierzchni upraw objętych klęską oraz powierzchni działek, na których szkody wyniosły ponad 70%. Z przedłożonych dokumentów wynika, że w 2018 r. Gmina przekazała dwie takie informacje¹², a w 2019 r. – osiem¹³. Sekretarz gminy wyjaśnił, że z uwagi na rozwiązanie w 2019 r. umowy o pracę z osobą, która wówczas prowadziła sprawy z zakresu szacowania szkód, jak i sposób przekazywania tych informacji (drogą mailową), nie ma możliwości udzielenia odpowiedzi co do przyczyn nieskładania cotygodniowych raportów w 2018 r. Nadmienił, że obowiązek ich przesyłania nie był zawarty w wytycznych dla komisji.

(akta kontroli str. 105, 138-139, 185)

Protokoły z oszacowania szkód spowodowanych wystąpieniem suszy w 2018 r. przekazywane były sukcesywnie do wojewody w okresie od 28 sierpnia 2018 r. do 6 marca 2019 r. W 2019 r. protokoły te przekazywano w okresie od 26 września 2020 r. do 18 marca stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 29-70)

d) Po potwierdzeniu wystąpienia szkód przez wojewodę i zwrotnemu przekazaniu ich do Urzędu, rolnicy na bieżąco odbierali protokoły. Odbiór protokołu był potwierdzany przez rolnika.

(akta kontroli str. 87-95)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Urząd zapewnił obsługę organizacyjno-techniczną komisji szacującej szkody oraz wywiązywało się z obowiązków nałożonych przez Wojewodę. Producenci rolni zostali poinformowani o możliwości złożenia wniosku o szacowanie szkód. Postępowania dotyczące szacowania szkód prowadzone były zgodnie z wytycznymi. Urząd niezwłocznie przekazywał protokoły wojewodzie oraz, po ich zatwierdzeniu, producentom rolnym.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Pomimo wystąpienia klęski suszy w latach 2018-2019 do Urzędu nie wpłynęły wnioski o udzielenie umorzenie podatku rolnego w trybie określonym w art. 67a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁴.

(akta kontroli str. 15-18)

2. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska Nr LXIII/573/2018 z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie ulgi w podatku rolnym na 2018 r.¹⁵ wprowadzono ulgę

¹² 23 i 31 lipca

¹³ 8, 15, 22 i 29 lipca oraz 5, 12, 19 i 26 sierpnia

¹⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.

w podatku rolnym w wysokości 100% IV raty za 2018 r. Ulga ta, udzielana na wniosek podatnika, miała zastosowanie w stosunku do gospodarstw rolnych dotkniętych suszą, co do których komisja do spraw szacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej sporządziła protokół z oszacowania strat spowodowanych klęską suszy. Zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały, stosownie do art. 13f ust. 2 ustawy o podatku rolnym¹⁶ ulga stanowiła pomoc de minimis w rolnictwie, o której mowa w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym¹⁷.

(akta kontroli str. 112-113)

Podatnicy złożyli 156 wniosków o udzielenie ulgi, spośród których pozytywnie rozpatrzono 147 na łączną kwotę 93.146 zł. W ośmiu przypadkach odmówiono przyznania ulgi z uwagi na wykorzystanie, w dniu 7 listopada 2018 r., krajowego limitu skumulowanej pomocy de minimis w rolnictwie. Burmistrz wyjaśnił, że od 2 listopada 2018 r., zgodnie z zaleceniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 października 2018 r., należało niezwłocznie i na bieżąco wprowadzać udzieloną pomoc de minimis oraz monitorować stronę Systemu Rejestracji Pomocy Publicznej i sprawdzać stan wykorzystania krajowego limitu. W dniu 6 listopada 2018 r., po wprowadzeniu 22 przypadków pomocy, system przestał funkcjonować.

W jednym przypadku¹⁸ decyzja w sprawie odmowy udzielenia ulgi została wydana 9 listopada 2018 r., gdy krajowy limit pomocy de minimis w rolnictwie był już wyczerpany. W uzasadnieniu wskazano natomiast na inne okoliczności odmowy, tj. fakt, iż właścicielka gruntów, będąca podatniczką podatku rolnego, załączyła do wniosku protokół oszacowania szkód, sporządzony na wniosek dzierżawcy tego gruntu, a uchwała w sprawie ulgi dotyczyła producentów rolnych, którzy ponieśli straty w swoich gospodarstwach z powodu wystąpienia suszy, a podatniczka nie poniosła strat, gdyż nie była producentem rolnym.

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na rozbieżności co do tego, kto faktycznie poniósł straty w produkcji rolnej oraz brak możliwości złożenia wniosku o dzierżawcę, wydano decyzję odmowną, od której podatniczka mogła złożyć odwołanie, z której to możliwości nie skorzystała. Podał, że intencją podjęcia tej uchwały była pomoc producentom rolnym, którzy faktycznie ponieśli straty w produkcji rolnej z uwagi na skutki suszy.

(akta kontroli str. 114-123, 141-183, 236)

W związku z klęską suszy w 2019 r. nie w Urzędzie nie rozważano podjęcia uchwały w sprawie ulgi w podatku rolnym.

(akta kontroli str. 141)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W 2018 r. Urząd wprowadził ulgę w podatku rolnym w wysokości 100% naliczonej IV raty za 2018 r., jednak nie wszyscy zainteresowani skorzystali z tej ulgi, głównie ze względu na wyczerpanie krajowego limitu pomocy de minimis w rolnictwie. W latach objętych kontrolą do Urzędu nie wpływały wnioski o udzielenie ulg w trybie określonym w ordynacji podatkowej, wobec czego NIK odstępuje od oceny tego obszaru.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Wlkp poz. 6966

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 333

¹⁷ Dz. Urz. U.E. L 352 z 24 grudnia 2013 r.

¹⁸ RPiOL.3123.125.2018

IV. Wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu. 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.

Poznań, 6 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Iwański
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis