



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.003.03.2019

**Pan
Wojciech Skowroński
Prezes Zarządu
Koła Łowieckiego Mykita
w Ostrowi Mazowieckiej
ul. Biała 3
07-300 Ostrów Mazowiecka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 29 stycznia 2020 r.**

P/19/050 Szacowanie szkód łowieckich w uprawach rolnych oraz wypłacanie odszkodowań

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Koło Łowieckie Mykita w Ostrowi Mazowieckiej (dalej: „KŁ Mykita” lub „Koło”), ul. Biała 3, 07-300 Ostrów Mazowiecka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Skowroński, Prezes Zarządu KŁ Mykita od 29 czerwca 2019 r. Funkcję Prezesa Zarządu KŁ Mykita poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Tomasz Koczara – od 16 czerwca 2018 r. do 28 czerwca 2019 r.– Zbigniew Kempisty – od 9 maja 2015 r. do 15 czerwca 2018 r. (akta kontroli str. 3-4, 8)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. 2. Prawdopodobieństwo realizacji procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań.
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/43/2019 z 5 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes KŁ Mykita, w łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 oraz 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.), nie zapewnił rozpatrzenia wniosków o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowań, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (dalej: „upł”) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu³.

Potwierdziło to szczegółowe badanie 15 (ze 100) szacowań, które realizowano w objętych kontrolą łowieckich latach gospodarczych. Badanie to wykazało, że wysokość odszkodowania była każdorazowo uzgadniana z poszkodowanymi, bez uprzedniego ustalenia danych i informacji niezbędnych do wyliczenia wysokości odszkodowania w sposób określony w upł i rozporządzeniu. W konsekwencji nie było możliwości odniesienia uzgodnionej wysokości odszkodowania do wysokości odszkodowania, jaka przysługiwałaby przy zastosowaniu przepisów upł i rozporządzenia wykonawczego. Praktyka taka stwarzała ryzyko uznaniowego traktowania poszkodowanych – wysokość uzgodnionego odszkodowania mogła być zarówno wyższa, jak i niższa od kwoty odszkodowania wyliczonej przy zastosowaniu metodologii, określonej w rozporządzeniu z 2010 r. jak i rozporządzeniu z 2019 r. Potwierdziły to decyzje Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka (wydane na podstawie art. 46e ust. 1 upł), który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego stwierdził – w jednym przypadku, że odszkodowanie nie przysługuje (wysokość wyliczonego odszkodowania nie przekraczała wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 ha uprawy), podczas gdy KŁ Mykita ustaliło odszkodowanie w wysokości 60,0 zł. W dwóch przypadkach Nadleśniczy ustalił wysokość odszkodowań wyższą o 126,5 zł oraz o 201,5 zł, tj. w kwotach o 63,3% oraz o 201,5% wyższych niż ustalone przez Koło.

W dwóch (z 15) przypadkach Koło nie wywiązało się z obowiązku wypłaty uzgodnionych kwot odszkodowań w terminie 30 dni. W Kole zaniechano obowiązku prowadzenia ewidencji zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych, co było niezgodne z § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r. W sześciu (z ośmiu) szacowań, przeprowadzonych w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2010 r.⁴ podpisy sporządzających protokoły oględzin i szacowania ostatecznego nie były czytelne, czym naruszono art. 46a ust. 4 pkt 5 oraz art. 46c ust. 5 pkt 5 upł.

Prezes Koła stworzył warunki kadrowo-techniczne do realizacji zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań. Wyznaczył osoby odpowiedzialne za realizację zadań oraz zapewnił tym osobom sprzęt niezbędny do ich wykonania.

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

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 272), które uchylono z dniem 2 października 2018 r., dalej: „rozporządzenie z 2010 r.” oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych (Dz. U. poz. 776), które weszło w życie 27 kwietnia 2019 r., dalej: „rozporządzenie z 2019 r.”.

⁴ Rozporządzenie obowiązywało do dnia 2 października 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą KŁ Mykita dzierżawiło dwa obwody łowieckie o nr 126 i 181, których łączna powierzchnia wynosiła 12 494,0 ha, w tym powierzchnia leśna 3 959,0 ha, a po wyłączeniach 11 939,0 ha. Obwód łowiecki nr 126 (o łącznej powierzchni 8 196,0 ha, w tym 2 262,0 ha powierzchni leśnej, po wyłączeniach 7 641,0 ha) zlokalizowany był na terenie trzech gmin (Ostrów Mazowiecka, Andrzejewo, Szumowo). Obwód łowiecki nr 181 (o łącznej powierzchni 4 298,0 ha, w tym 1 697,0 ha powierzchni leśnej, obwód bez wyłączeń) zlokalizowany był na terenie trzech gmin (Ostrów Mazowiecka, Małkinia Górna, Brok). Kategorię obwodu łowieckiego nr 126 określono jako „słabą”, a obwodu łowieckiego nr 181 jako „średnią”. Obwody te wydzierżawiono na podstawie dwóch umów zawartych ze Starostą Ostrowskim: w dniu 12 kwietnia 2017 r. na okres do 31 marca 2027 r. (obwód nr 126) oraz w dniu 27 marca 2018 r. na okres do 31 marca 2028 r. (obwód nr 181).

(akta kontroli str.36-50, 83)

Uchwałą Zarządu KŁ Mykita z dnia 30 maja 2016 r. (nr 3/16/17) powołano komisję do szacowania szkód łowieckich, złożoną z siedmiu członków Koła.

(akta kontroli str. 5-7,10)

Członkowie Koła wyznaczeni do szacowania szkód wykonywali te zadania nieodpłatnie, w ramach prac społecznych na rzecz Koła. Koszty Koła związane z realizacją zadań dotyczących szacowania szkód stanowiły koszty dojazdu na miejsce wystąpienia szkody i wyniosły 1 056,9 zł, z tego 794,9 zł w roku gospodarczym 2017/2018 i 262,0 zł w 2018/2019.

(akta kontroli str. 78-82)

Osoby wyznaczone do szacowania szkód nie uczestniczyły w szkoleniach. W łowieckim roku gospodarczym 2019/2020 Koło pisemnie zgłosiło chęć uczestnictwa przedstawicieli Koła w szkoleniu dotyczącym szacowania szkód łowieckich. Jak wyjaśnił Prezes Koła „(...) Zgłaszaliśmy zapotrzebowanie na takie szkolenie w Zarządzie Okręgowym Polskiego Związku Łowieckiego (...)”.

(akta kontroli str. 113-125)

Szacowanie przeprowadzono przy pomocy taśmy mierniczej, GPS Garmin, aplikacji „Polowy Navigator”.

(akta kontroli str. 114-123)

Działania Koła dotyczące szacowania szkód i wypłaty odszkodowań nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, ani zewnętrznej. Koło nie otrzymało również wytycznych dotyczących szacowania szkód.

(akta kontroli str. 11-17, 113-123)

W łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 oraz od 1 kwietnia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. właściciele lub posiadacze gruntów rolnych zgłaszali (telefonicznie oraz pisemnie⁵) potrzeby zabezpieczenia upraw przed zwierzyną

⁵ Pismo z dnia 18 kwietnia 2019 r.

łowną. W odpowiedzi na te zgłoszenia KŁ Mykita zwróciło rolnikowi koszty zakupu ogrodzenia elektrycznego (200,0 zł) oraz zakupiło preparat Hukinol 500 ML – środek odstraszający dziką zwierzynę (163,5 zł).

(akta kontroli str. 114-123, 206-209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działania Prezesa Koła w powyższym obszarze.

OBSZAR

2. Prawidłowość realizacji procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań

Opis stanu
faktycznego

W KŁ Mykita nie prowadzono ewidencji zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych. Prezes Koła wyjaśnił, że „*Ewidencją szkód łowieckich dla Koła były protokoły z szacowania, innej nie prowadzono. Według naszej wiedzy nie było takiej potrzeby.*”

(akta kontroli str. 113-123)

W łowieckim roku gospodarczym 2018/2019 oraz 2019/2020 KŁ Mykita pisemnie poinformowało właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych. Prezes Koła nie przedstawił kontrolerowi dokumentacji potwierdzającej poinformowanie wskazanych powyżej organów w roku gospodarczym 2017/2018. Prezes Koła wyjaśnił, że właściwą terytorialnie izbę rolniczą zawiadamiał o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód telefonicznie.

(akta kontroli str.215-217, 231-244)

Z danych przedstawionych przez KŁ Mykita wynika, że:

- od 1 kwietnia 2017 do 31 sierpnia 2019 r. do KŁ Mykita wpłynęło 100 wniosków o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, z tego w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 – 22 wnioski, 2018/2019 – 50 wniosków, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – 28;
- w liczbie wniosków ogółem (100) nie ujęto czterech wniosków, które, jak wynika z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Ostrów Mazowiecka, zostały przesłane przez pracowników Urzędu do KŁ Mykita pismem z 27 kwietnia 2018 r. (odebranych przez KŁ Mykita w dniu 2 maja 2018 r.)⁶. Prezes KŁ Mykita wyjaśnił, że „*W przedłożonej kontrolerowi dokumentacji nie było zgłoszeń szkód dotyczących czterech wymienionych rolników, ponieważ koło łowieckie nie miało prawnego obowiązku przechowywania dokumentów zewnętrznych. (...) z przeprowadzonych ustaleń wynika, iż ówczesne władze koła porozumiały się ze zgłaszającymi szkody rolnikami co do zwiększania intensywności działań zapobiegających powstawaniu szkód bez obowiązku świadczeń pieniężnych. W związku z powyższym czterech zgłaszających (...) ustnie poinformowali ówczesne władze koła o rezygnacji z ubiegania się*

⁶ Od 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. wnioski o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania należało składać do organu wykonawczego gminy. Szacowania szkód dokonywał zespół złożony m.in. z przedstawiciela organu wykonawczego gminy i przedstawiciela dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego. Przedstawiciel organu wykonawczego gminy odpowiedzialny był za powiadomienie o terminie oględzin oraz szacowania ostatecznego.

o wypłatę odszkodowania na podstawie wniosków złożonych do gminy w Ostrowi Mazowieckiej.”;

(akta kontroli str. 245-247)

- powierzchnia zredukowana na terenie dzierżawionych przez Koło obwodów łowieckich, wyniosła łącznie 65,45 ha z tego w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 – 14,19 ha, 2018/2019 – 31,70 ha, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – 19,56 ha. Powierzchnia zredukowana nie przekraczała jednego procenta powierzchni ogólnej poszczególnych obwodów i w łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 oraz 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) wynosiła odpowiednio: obwód nr 126 – 0,13%, 0,26%, 0,18%, obwód nr 181 – 0,16%, 0,42%, 0,20%;
- głównymi gatunkami wyrządzającymi szkody były: dziki (93 szkody), jelenie (cztery szkody), sarny (trzy szkody). Najwięcej szkód wystąpiło na łąkach (77 zgłoszeń, tj. 77% wszystkich zgłoszeń). Pozostałe szkody dotyczyły upraw zbóż, kukurydzy, łubinu i ziemniaków;
- właścicielom lub posiadaczom uszkodzonych upraw wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 59 753,0 zł, na podstawie 98 zgłoszeń szkód, z tego w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 – 15 050,0 zł na podstawie 22 wniosków, 2018/2019 – 28 703,0 zł na podstawie 48 wniosków, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – 16 000,0 zł na podstawie 28 wniosków;

(akta kontroli str. 84-86, 258-263)

- w jednym przypadku (rok gospodarczy 2018/2019) odmówiono wypłaty odszkodowania, ponieważ jego wartość była niższa od wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 ha uprawy (art. 48 pkt 4 upł);

(akta kontroli str. 85-89, 126-128, 248-256)

- nie wystąpiły przypadki ustalenia wysokości odszkodowania w wyniku mediacji przy udziale organu gminy (art. 47 ust. 2 upł⁷);

(akta kontroli str. 87-89)

- w żadnym szacowaniu nie brał udziału przedstawiciel Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, przedstawiciel izby rolniczej oraz przedstawiciel gminy. Prezes Koła wyjaśnił, że „Biorąc pod uwagę ilość szt. w badanym okresie do realizacji przez Koło, oraz uwzględniając godziny pracy WODR, jak również dostępność czasu osób szacujących i samego poszkodowanego, w wyniku uzgodnień z WODR ustalono, że przedstawiciel będzie zawiadamiany w sytuacjach spornych (...)”.

(akta kontroli str. 87-89, 116-123)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków skierowania przez poszkodowanych pozwów przeciwko Kołu, jako dzierżawcy obwodów łowieckich. Zarząd Koła również nie kierował pozwów do sądów powszechnych.

(akta kontroli str. 90)

Trzech poszkodowanych złożyło odwołanie do Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka (właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody) od wysokości zaproponowanych przez Koło odszkodowań w łącznej kwocie 360,0 zł. Nadleśniczy Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, po przeprowadzeniu procedury odwoławczej

⁷ Przepis ten został uchylony przez art. 1 ust. 26 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2018 r.

(o której mowa w art. 46d upł), ustalił (w decyzjach wydanych na podstawie art. 46e ust. 1 upł) wysokość odszkodowań na łączną kwotę 628,0 zł, tj. o 268,0 zł wyższą od kwoty ustalonej przez KŁ Mykita. I tak:

- w przypadku wniosku z 1 sierpnia 2018 r. o szacowanie szkód wyrządzonych przez dziki na łące, KŁ Mykita ustaliło wysokość odszkodowania w kwocie 200,0 zł. Kontrolującemu nie przedłożono protokołu szacowania ostatecznego tej szkody (wskazaną wysokość odszkodowania przyjęto z uzasadnienia decyzji nr 5/2018 Nadleśniczego). Prezes Koła wyjaśnił, że „(...) *protokół z szacowania nie został zarchiwizowany w związku z tym KŁ Mykita tego protokołu nie posiada (...)*”. Nadleśniczy Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, w wyniku szacowania ostatecznego, ustalił (w decyzji nr 5/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r.) wysokość odszkodowania w kwocie 326,50 zł;
- w związku ze zgłoszeniem 16 lipca 2018 r. szkody wyrządzonej przez dziki i sarny na łące i w uprawach zboża, KŁ Mykita, po przeprowadzeniu oględzin, zaproponowało poszkodowanemu odszkodowanie w wysokości 100,0 zł, na które poszkodowany nie zgodził się. Nadleśniczy (w decyzji nr 6/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r.) ustalił wysokość odszkodowania w kwocie 301,53 zł;
- w związku ze zgłoszeniem 18 kwietnia 2018 r. szkody wyrządzonej przez dziki na łące, KŁ Mykita, po przeprowadzeniu szacowania ostatecznego, ustaliło kwotę odszkodowania w wysokości 60,0 zł. Nadleśniczy, po przeprowadzeniu szacowania ostatecznego, ustalił (w decyzji nr 1/2018 z dnia 15 maja 2018 r.) odszkodowanie w wysokości 37,95 zł wskazując jednocześnie, że jest to wartość niższa od wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 ha uprawy i w tym samym odszkodowanie nie przysługuje (art. 48 pkt 4 upł).

(akta kontroli str. 91, 129-137, 248-256)

W celu oceny prawidłowości realizacji przez Koło procedury szacowania szkód przeprowadzono szczegółowe badanie 15 spraw⁸, z tego pięciu spraw z łowieckiego roku gospodarczego 2017/2018, sześciu spraw z 2018/2019 i czterech spraw, które rozpatrywano od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r. Szczegółowe badanie wykazało, że:

- szkody wyrządziły dziki, a w dwóch przypadkach dziki i jelenie. Najwięcej szkód wystąpiło na łąkach i pastwiskach (osiem zgłoszeń szkód, tj. 53% wszystkich zgłoszeń). Pozostałe szkody dotyczyły upraw zbóż (trzy zgłoszenia), ziemniaków (dwa zgłoszenia) i kukurydzy (dwa zgłoszenia). Łączna powierzchnia uszkodzona wyniosła 27,6 ha;
- 13 z 15 poszkodowanych złożyło wnioski w formie pisemnej. Analiza treści tych wniosków wykazała, że zawierały one dane wymagane w art. 46 ust. 4 upł. Kontrolerowi nie przedłożono dwóch zgłoszeń szkód. Prezes Koła wyjaśnił, że „(...) *nie posiadamy w archiwum*”;
- oględziny lub szacowanie ostateczne we wszystkich 15 przypadkach przeprowadzono nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku;
- szacowania szkód udokumentowano protokołami oględzin (pięć spraw) lub protokołami oględzin i jednocześnie szacowania ostatecznego (10 spraw);

⁸ Wniosek z dnia 15 lipca 2019 r., wniosek z dnia 7 czerwca 2019 r., wniosek z dnia 21 maja 2019 r., dwa wnioski z dnia 30 marca 2019 r., wniosek z dnia 8 października 2018 r., dwa wnioski z dnia 15 listopada 2018 r., wniosek z dnia 14 marca 2018 r., wniosek z dnia 3 sierpnia 2017 r., wniosek z dnia 7 lipca 2017 r., wniosek z dnia 25 maja 2017 r., wniosek z dnia 22 kwietnia 2017 r., wniosek z dnia 28 marca 2019 r., wniosek z dnia 25 marca 2019 r.

- właścicielom lub posiadaczom uszkodzonych upraw wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 16 250,0 zł; wszystkie szacowania przeprowadzono w obecności poszkodowanych właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych (informowano ich telefonicznie), w żadnym szacowaniu nie uczestniczył przedstawiciel wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego;

(akta kontroli str.138-149,181-200)

- siedem⁹ (z 15) szacowań, w wyniku których uzgodniono i wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 7 600,0 zł, przeprowadzono w okresie kiedy nie było przepisów wykonawczych dotyczących szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych. Rozporządzenie z 2010 r. zostało uchylone z dniem 2 października 2018 r. Minister Środowiska, na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska, rekomendował stosowanie uchylonego z dniem 2 października 2018 r. rozporządzenia z 2010 r. do czasu wydania nowego. Nowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 16 kwietnia 2019 r.¹⁰ i zaczęło obowiązywać od 27 kwietnia 2019 r., tj. po siedmiu miesiącach od uchylecia rozporządzenia z 2010 r. Zdaniem NIK w okresie od uchylecia rozporządzenia z 2010 r. (z dniem 2 października 2018 r.) do wejścia w życie przepisów rozporządzenia z 2019 r. (z dniem 27 kwietnia 2019 r.) rozporządzenie z 2010 r., pomimo rekomendacji Ministra Środowiska do jego stosowania, nie może stanowić podstawy prawnej do oceny prawidłowości działań KŁ Mykita dotyczących szacowania szkód.

(akta kontroli str.150-180, 201-205)

Do KŁ Mykita nie wpływały skargi na postępowanie przedstawicieli Koła w toku szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych.

(akta kontroli str.113-123)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Żaden z ośmiu protokołów szacowania ostatecznego nie zawierał wszystkich danych i informacji, o których mowa w art. 46c ust. 5 upł. Braki dotyczyły m.in. informacji takich jak: plon (dt) z 1 ha, powierzchnia zredukowana (ha), szacunkowy procent zniszczenia uprawy, stan i jakość uprawy/jakość płodu rolnego, cena skupu lub cena rynkowa. Brak tych danych uniemożliwiał wyliczenie odszkodowania zgodnie z metodologią określoną w upł oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu. W każdym z protokołów wskazano na uzgodnienie wysokości odszkodowania z poszkodowanym. Łączna wysokość wypłaconych, na podstawie tych protokołów, odszkodowań wyniosła 8 650,0 zł.

Prezes Koła wyjaśnił, że „Zgodnie z art. 46 prawa łowieckiego procedura szacowania szkód inicjowana jest przez rolnika składającego stosowny wniosek do KŁ. W przypadku pierwszego etapu (ogłędziny) dochodzi do wizji podczas której wystąpienie szkód stwierdzane jest bezpośrednio w terenie (art. 46a ustawy) na wczesnym etapie uprawy. W przypadku KŁ Mykita, już na tym etapie w 15 kontrolowanych sprawach strony zdecydowały o zawarciu ugody. Czynnikiem decydującym o przyjęciu takiego rozwiązania była zgodna wola

⁹ Protokół nr 1/2019/2020, protokół nr 47/2018/2019, protokół nr 33/2018/2019, protokół nr 30/2018/2019, protokół nr 24/2018/2019, protokół nr 46/2018/2019, protokół nr 45/2018/2019.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 776).

rolnika i KŁ, tzn. obie strony uznały za korzystne dla siebie rozwiązanie umowe bez potrzeby angażowania środków finansowych i czasu stron. Potwierdza to, że likwidacja szkód na etapie oględzin (dosianie roślin w miejscach zniszczeń, zapłata za materiał siewny i prace konieczne na przywrócenie uprawy oraz zabezpieczenie uprawy przed dalszymi szkodami) okazały się na tyle skuteczne, że rolnicy nie stwierdzali potrzeby dalszego szacowania, tj. ostatecznego – brak dalszych szkód. Podsumowując, nie ma przepisów, które zabraniałyby stronom przy szacowaniu szkód zawierania ugód będących w interesie tych stron. Ugoda jest dopuszczalna na każdym etapie takiego postępowania jak i na późniejszych etapach odwoławczych, włącznie z ugodą przed sądem rozstrzygającym ostatecznie spór między rolnikiem a kołem łowieckim. Żaden z przepisów prawa łowieckiego nie nakazuje stronom „pełnego zastosowania procedury szacowania.”

(akta kontroli str.113-123, 213-214)

Zdaniem NIK, zawarcie ugody w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, jakkolwiek dopuszczalne w świetle przepisów ustawy – *Kodeks cywilny*, powinno być poprzedzone wyliczeniem odszkodowania na zasadach określonych przepisami rozporządzenia. W sprawach tych nie udokumentowano ustępstw wynikających z istniejących sporów prowadzących do zawarcia umowy ugody w świetle przepisów ustawy – *Kodeks cywilny*. Zgodnie z art. 917 ustawy – *Kodeks cywilny* przez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie albo by uchylić spór istniejący lub mogący powstać. Ponadto praktyka uzgadniania z poszkodowanymi wysokości odszkodowania, bez uprzedniego ustalenia wszystkich danych i informacji niezbędnych do wyliczenia odszkodowania w oparciu o obowiązujące przepisy, stwarzała ryzyko uznaniowego traktowania poszkodowanych – wysokość uzgodnionego odszkodowania mogła być zarówno wyższa, jak i niższa od kwoty odszkodowania wyliczonej przy zastosowaniu metodologii określonej w rozporządzeniu z 2010 r. lub rozporządzeniu z 2019 r. Potwierdziły to decyzje Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego stwierdził w jednym przypadku, że odszkodowanie nie przysługuje, podczas gdy KŁ Mykita zaproponowało poszkodowanemu odszkodowanie w wysokości 60,0 zł, a w dwóch przypadkach Nadleśniczy ustalił wysokość odszkodowania wyższą o 126,5 zł oraz o 201,5 zł od wysokości odszkodowania ustalonej przez KŁ Mykita, tj. w kwotach o 63,3% oraz o 201,5% wyższych niż ustaliło Koło.

2. W przypadku dwóch¹¹ (z ośmiu) szacowań zakończonych wypłatą odszkodowania, przekroczone termin 30 dni na wypłatę odszkodowania. Wypłaty odszkodowań na łączną kwotę 3 300,0 zł dokonano po upływie 32 oraz 38 dni od sporządzenia protokołów oględzin, w których wskazano, że wysokość odszkodowania została uzgodniona z właścicielem lub posiadaczem gruntów rolnych. Zgodnie z art. 46c ust. 8 upł wypłaty odszkodowania dokonuje dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego w terminie 30 dni od dnia sporządzenia protokołu z szacowania ostatecznego, od którego nie wniesiono odwołania.

(akta kontroli str.181-188)

¹¹ Protokół nr 17/2017/2018 z dnia 17 marca 2018 r., protokół nr 16/2017/2018 z dnia 5 sierpnia 2017 r.

Prezes Koła wyjaśnił, że „Przelewy w Kole dokonywane są grupowo za potwierdzeniem dwóch członków zarządu, w związku z tym opóźnienie wynikało z braku możliwości skoordynowania w danym terminie dwóch członków zarządu w jednym miejscu celem potwierdzenia przelewu.”

(akta kontroli str.215-217)

3. W sześciu¹² (z ośmiu) protokołach oględzin i szacowania ostatecznego szkody podpis sporządzającego protokół był nieczytelny, co uniemożliwiało identyfikację osoby, która podpis ten złożyła. Było to niezgodne z art. 46a ust. 4 pkt 5 oraz art. 46c ust. 5 pkt 5 upł, który stanowi, że protokół oględzin oraz protokół szacowania ostatecznego zawierają czytelne podpisy osób biorących udział odpowiednio w oględzinach i szacowaniu ostatecznym.

Prezes Koła wyjaśnił, że „Na druku protokołu stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. jest napisane (podpis sporządzającego protokół). Nie jest napisane, że czytelny. Z tego też powodu, skoro na sporządzonym protokole nie było napisane, że wymagany jest czytelny podpis sporządzającego, wydawało nam się to logiczne, że podpis może być nieczytelny, tym bardziej, że na protokole z imienia i nazwiska wskazano osobę sporządzającą protokół.”

(akta kontroli str. 116-123, 138-141, 181-200)

4. Do żadnego z ośmiu protokołów oględzin i ostatecznego szacowania nie załączono szkiców sytuacyjnych, o których mowa w art. 46a ust.4 pkt 4 i art. 46c ust 5 pkt 4 upł.

(akta kontroli str. 138-149,181-200)

Prezes Koła wyjaśnił, że „Szkiców nie sporządzano ponieważ od razu z rolnikiem była zawierana ugoda umożliwiająca doprowadzenie danej uprawy do stanu z przed wystąpienia szkody.”

(akta kontroli str. 113-123, 213-214)

5. W przypadku jednego¹³ zgłoszenia (z 6 lipca 2018 r.) przeprowadzono oględziny, podczas gdy z uwagi na rodzaj szkody – szkoda na łące wyrządzona przez dziki – należało przeprowadzić wyłącznie szacowanie ostateczne. Ponadto w sporządzonym protokole oględzin nie wskazano informacji o przyczynach odmowy podpisania protokołu przez poszkodowanego.

(akta kontroli str.126-128)

Prezes Koła wyjaśnił, że „Szacujący uważał, że skoro została zgłoszona szkoda, to jego obowiązkiem jest dokonać szacowania. To było ostateczne szacowanie szkody, został wypełniony taki druk, jaki w pośpiechu osoba szacująca wzięła ze sobą. Druk poza tym nie zawiera informacji na temat, że części do wypełnienia „Oględziny uszkodzonej uprawy”, nie wypełnia się w przypadku szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach. (...) Zgodnie z rozporządzeniem wartość odszkodowania poniżej równowartości 1 q żyta nie jest wypłacana. Rolnik po uzyskaniu informacji, że odszkodowanie w tym przypadku nie przysługuje, nie chciał podpisać protokołu. Przedstawiciel Koła Łowieckiego dokonujący szacowania szkody, nie zamieścił informacji o przyczynach odmowy podpisania protokołu, ze względu na to, iż rolnik nie podał przyczyny braku podpisu. Był nieco wzburzony odmową wypłaty

¹² Protokół nr 27/2019/2020 z dnia 18 lipca 2019 r., nr 17/2017/2018 z dnia 17 marca 2018 r., nr 16/2017/2018 z dnia 5 sierpnia 2017 r., nr 14/2017/2018 z dnia 12 lipca 2017 r., nr 12/2017/2018 z dnia 31 maja 2017 r., nr 1/2017/2018 z dnia 22 kwietnia 2017 r.

¹³ Protokół nr 1/2018/2019 z dnia 17 lipca 2018 r.

odszkodowania i został poinformowany o możliwości odwołania się do Lasów Państwowych, z czego nie skorzystał.”.

(akta kontroli str.118-119)

Było to niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia z 2010 r., który stanowił, że oględzin nie dokonuje się w przypadku szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach i pastwiskach – w takim przypadku należało wykonać jedynie szacowanie ostateczne. Niewskazanie przez sporządzającego protokół informacji o przyczynach odmowy podpisania protokołu przez poszkodowanego stanowiło naruszenie § 2 ust. 6 rozporządzenia z 2010 r. W protokole wskazano co prawda, że odszkodowanie nie przysługuje z uwagi na zbyt małą wartość szkody (poniżej wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na 1 ha uprawy), jednak nie odnotowano, że stanowiło to przyczynę niepodpisania protokołu przez poszkodowanego.

6. W łowieckich latach gospodarczych 2017/2018 i 2018/2019 nie prowadzono ewidencji zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych. Było to niezgodne z § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r. (uchylonego z dniem 2 października 2018 r.). KŁ Mykita dysponowało jedynie wygenerowanym, na potrzeby kontroli, wydrukiem z systemu księgowego, na którym rejestrowane były operacje dotyczące wypłaconych odszkodowań za szkody w uprawach rolnych. Wydruki te nie obejmowały więc wniosków, w przypadku których nastąpiła odmowa wypłaty odszkodowania lub wniosków, w przypadku których poszkodowani odstąpili od ubiegania się o odszkodowanie.

(akta kontroli str. 92-98, 126-128)

Prezes Zarządu KŁ Mykita wyjaśnił, że *„Ewidencją szkód łowieckich dla Koła były protokoły z szacowania, innej nie prowadzono. Według naszej wiedzy nie było takiej potrzeby.”.*

(akta kontroli str. 113-123)

NIK nie podziela stanowiska Prezesa Zarządu KŁ Mykita, ponieważ obowiązek prowadzenia przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego ewidencji zgłoszeń szkód wprost wynikał z § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r. Ponadto jako ewidencję należy rozumieć „spis zawierający dane dotyczące stanu liczbowego i ruchu ludności, spraw lub rzeczy”¹⁴. Protokoły z szacowania ostatecznego szkód nie spełniają takich wymogów.

7. W Kole nie udokumentowano faktu poinformowania właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i sarny w uprawach i płodach rolnych w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 oraz właściwej terytorialnie izby rolniczej we wszystkich objętych kontrolą łowieckich latach gospodarczych.

Prezes Koła wyjaśnił, że *„(...) informacje o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń dokonał (...) w formie listów w roku 2018/2019 i 2019/2020. Natomiast właściwą terytorialnie izbę rolniczą informowano telefonicznie.”.* Kontrolującemu nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej fakt przekazania przedmiotowej informacji wskazanym powyżej organom.

(akta kontroli str.215-217)

¹⁴ Definicja ewidencji wskazana w Słowniku języka polskiego PWN.

Zdaniem NIK fakt przekazania ww. informacji powinien zostać udokumentowany.

Ocena cząstkowa

Stosowana w KŁ Mykita praktyka uzgadniania z poszkodowanym wysokości odszkodowania, z pominięciem zasad szacowania szkód, określonych w upł oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, uniemożliwiła zweryfikowanie i odniesienie uzgodnionej wysokości odszkodowania do wysokości odszkodowania, jaka przysługiwałaby poszkodowanemu przy zastosowaniu obowiązujących przepisów. Praktyka taka stwarzała ryzyko uznaniowego traktowania poszkodowanych – wysokość uzgodnionego odszkodowania mogła być zarówno wyższa, jak i niższa od kwoty odszkodowania wyliczonej w oparciu o metodologię określoną w rozporządzeniu z 2010 r. lub rozporządzeniu z 2019 r. Potwierdziły to decyzje Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego stwierdził w jednym przypadku, że odszkodowanie nie przysługuje, podczas gdy KŁ Mykita ustaliło odszkodowanie w wysokości 60,0 zł. W pozostałych dwóch przypadkach Nadleśniczy ustalił wysokość odszkodowania wyższą o 126,5 zł oraz o 201,5 zł od wysokości odszkodowania ustalonej przez KŁ Mykita, tj. w kwotach o 63,3% oraz o 201,5% wyższych niż ustalone przez Koło. W dwóch (z 15) przypadkach Koło nie wywiązało się z obowiązku wypłaty uzgodnionych kwot odszkodowań w terminie 30 dni. W jednym przypadku niezasadnie przeprowadzono oględziny, co było niezgodne z § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 2010 r. W Kole zaniechano obowiązku prowadzenia ewidencji zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych, co było niezgodne z § 1 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r. (prowadzenie ewidencji obowiązywało do dnia uchylecia rozporządzenia tj. do 2 października 2018 r.). W sześciu (z ośmiu) szacowań, przeprowadzonych w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2010 r., podpisy sporządzających protokoły oględzin i szacowania ostatecznego nie były czytelne, czym naruszono art. 46a ust. 4 pkt 5 oraz art. 46c ust. 5 pkt 5 upł.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Ustalanie wysokości odszkodowania za szkody łowieckie w uprawach i płodach rolnych oraz dokonywanie jego wypłaty w sposób określony w ustawie – *Prawo łowieckie* oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, szczegółowo regulującym warunki szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych.
 2. Dokumentowanie wykonania czynności związanych z szacowaniem m.in. dotyczących:
 - faktu poinformowania właściwych organów o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód;
 - wpływu wniosków o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania.
 3. Archiwizowanie dokumentów dotyczących szacowania szkód.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 5 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor

Anna Krzywicka

Kontroler

Waldemar Brodziuk
Główny specjalista kp.