



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.003.04.2019

**Pan
Ryszard Socha
Prezes Zarządu
Wojskowego Koła Łowieckiego Nr 137 Jenot
w Komorowie
ul. Bociańskiego 1
07-310 Ostrów Mazowiecka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojskowe Koło Łowieckie Nr 137 Jenot w Komorowie ¹ , ul. Bociańskiego 1, 07-310 Ostrów Mazowiecka (dalej: „WKŁ Jenot”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Socha, Prezes Zarządu WKŁ Jenot od 16 maja 2015 r. (akta kontroli str. 16)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. 2. Prawidłowość 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2019 z 28 sierpnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „WKŁ Jenot”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 oraz 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) w Wojskowym Kole Łowieckim Nr 137 Jenot w Komorowie (dalej: „WKŁ Jenot” lub „Koło”) wszystkie wnioski o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, rozpatrzono z pominięciem zasad szacowania szkód, określonych w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (dalej: „upł”) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu⁴.

Stosowana w WKŁ Jenot praktyka uzgadnianiania z poszkodowanymi wysokości odszkodowania skutkowałą brakiem 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. lub rozporządzeniu z 2019 r. Potwierdziła to decyzja Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego ustalił wysokość odszkodowania na kwotę niższą niż zaproponowało poszkodowanemu Koło. Różnica wyniosła 122,0 zł, co stanowiło 30,5% kwoty zaproponowanej przez Koło. Oznacza to, że poszkodowany uzyskał odszkodowanie nienależnie zawyżone o 30,5%.

Ponadto, zdaniem NIK, porozumienia z poszkodowanymi nie miały charakteru ugody, o której mowa w art. 917 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁵ (dalej: „ustawa – Kodeks cywilny”), ponieważ zawierając je nie udokumentowano istniejącego wcześniej między poszkodowanym a Kołem stosunku prawnego dotyczącego roszczenia poszkodowanego wynikającego z ustalonej wielkości i wartości szkody. W sprawach tych nie udokumentowano ustępstw wynikających z istniejących sporów prowadzących do zawarcia umowy ugody w świetle przywołanego przepisu ustawy – *Kodeks cywilny*.

W czterech (z 21) przypadkach Koło nie wywiązało się z obowiązku wypłaty uzgodnionych kwot odszkodowań, na łączną kwotę 1 450,0 zł, w terminie 30 dni. Stwierdzono również przekroczenie terminu na przeprowadzenie oględzin (w jednym przypadku) oraz nieudokumentowanie rezygnacji dwóch poszkodowanych z ubiegania się o odszkodowanie. Ponadto w jednym przypadku niezasadnie odstąpiono od szacowania ostatecznego szkody i stwierdzono brak podstaw do wypłaty odszkodowania, z uwagi na niski procent zniszczenia uprawy, wyłącznie na podstawie przeprowadzonych oględzin.

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

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

⁴ 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. z 2019 r. poz. 776), które weszło w życie 27 kwietnia 2019 r., dalej: „rozporządzenie z 2019 r.”.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145.

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 WKŁ Jenot dzierżawiło trzy obwody łowieckie o nr 100, 101 i 111, których łączna powierzchnia wynosiła 17 323,0 ha, w tym powierzchnia leśna 3 247,0 ha, a po wyłączeniach – 17 178,0 ha. Obwód łowiecki nr 100 (o łącznej powierzchni 6 222,0 ha, w tym 1 377,0 ha powierzchni leśnej) zlokalizowany był na terenie czterech gmin (Ostrów Mazowiecka, Stary Lubotyń, Czerwin, Szumowo). Obwód łowiecki nr 101 (o łącznej powierzchni 4 218,0 ha, w tym 654,0 ha powierzchni leśnej) położony był na terenie trzech gmin (Ostrów Mazowiecka, Stary Lubotyń, Czerwin). Obwód łowiecki nr 111 (o łącznej powierzchni 6 883,0 ha, w tym 1 216,0 ha powierzchni leśnej) zlokalizowany był na terenie trzech gmin (Ostrów Mazowiecka, Czerwin, Wąsewo). Kategorie obwodów łowieckich o nr 100 i 111 określono jako „słabą”, a obwodu łowieckiego nr 101 jako „bardzo słabą”. Obwody te wydzierżawiono na podstawie trzech umów zawartych ze Starostą Ostrowskim w dniu 30 marca 2018 r. na okres do 31 marca 2028 r.

(akta kontroli str. 6, 25-35)

W uregulowaniach wewnętrznych WKŁ Jenot nie określono sposobu realizacji zadań dotyczących szacowania szkód i wypłaty odszkodowań. Sekretarz Koła, upoważniony przez Prezesa Koła, wyjaśnił, że *„Prezes Koła ustnie upoważnił członków koła do przeprowadzenia oględzin i wyceny szkód łowieckich. Dobór kandydatów odbywał się w oparciu o posiadane doświadczenie i znajomość obwodów łowieckich.”*. Szacowanie przeprowadzało pięciu członków Koła.

(akta kontroli str. 13-14, 315)

Członkowie WKŁ Jenot wyznaczeni do szacowania szkód wykonywali te zadania nieodpłatnie, w ramach prac społecznych na rzecz Koła. Prezes WKŁ Jenot wyjaśnił, że średnia liczba godzin poświęconych na szacowanie szkód łowieckich wyniosła 150 godzin w 2017/2018; 180 godzin w 2018/2019 oraz 40 godzin od 1 kwietnia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r.⁶.

(akta kontroli str. 31-35, 286-303)

Osoby wyznaczone do szacowania szkód nie uczestniczyły w szkoleniach z tego zakresu. Prezes Koła wyjaśnił, że *„(...) nie były organizowane szkolenia z zakresu szacowania szkód łowieckich, z uwagi na fakt, że nie widziano takiej potrzeby. Osoby dokonujące wyceny szkód są dobrze zorientowane w zakresie szacowania szkód i posiadają bogate doświadczenie w tym zakresie (...).”*

(akta kontroli str. 13-14, 287)

Szacowanie przeprowadzano przy pomocy sprzętu mierniczego – miar, dalmierzy.

(akta kontroli str.13-14, 315)

⁶ Liczba godzin przeprowadzanych społecznie przez członków na rzecz Koła była wykazywana corocznie w ŁOW-1 rocznych sprawozdaniach z działalności koła łowieckiego w roku gospodarczym 2017/2018 oraz 2018/2019.

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. 13-14)

W łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 oraz od 1 kwietnia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. właściciele gruntów rolnych zgłaszali (telefonicznie oraz pisemnie⁷) potrzeby zabezpieczenia upraw przed zwierzyną łowną. W odpowiedzi na te zgłoszenia WKŁ Jenot zwiększył częstotliwość polowań, dokarmił zwierzynę, ustawiał urządzenia łowieckie oraz zwiększył liczbę dyżurów łowieckich na obszarach zagrożonych powstaniem szkód. W ocenie Prezesa Koła na realizację działań zapobiegających szkodom poświęcano około 400 godzin rocznie.

(akta kontroli str. 14, 141, 287-292)

WKŁ Jenot zawarło umowę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w związku z posiadanym mieniem, prowadzoną działalnością statutową i gospodarczą, ale z wyłączeniem szkód w uprawach i płodach rolnych wyrządzonych przez zwierzynę łowną.

(akta kontroli str. 18-20)

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 WKŁ Jenot prowadzono *Ewidencję szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań*, w której ujmowano następujące dane: nr obwodu łowieckiego, datę zgłoszenia szkody, dane osobowe i adresowe poszkodowanego, numer protokołu (ogłędzin i/lub szacowania ostatecznego), datę szacowania wstępnego (ogłędzin) i szacowania ostatecznego, rodzaj uprawy, gatunek zwierzyny, która wyrządziła szkodę, powierzchnię ogólną uprawy oraz procent jej zniszczenia i powierzchnię zredukowaną uprawy, jak również wysokość ustalonego odszkodowania i datę jego wypłaty.

(akta kontroli str. 72,151, 183, 224-225,235, 252)

Z danych przedstawionych przez WKŁ Jenot oraz w wyniku szczegółowego badania prawidłowości realizacji przez Koło procedury szacowania (badaniem objęto wszystkie szacowania) wynika, że:

- od 1 kwietnia 2017 do 31 sierpnia 2019 r. do WKŁ Jenot wpłynęły 23 wnioski o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, z tego w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 – osiem, 2018/2019 – 11, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – cztery;
- łączna powierzchnia zredukowana, na terenie dzierżawionych przez Koło obwodów łowieckich, wyniosła 17,2 ha, z tego w łowieckim roku gospodarczym

⁷ Pismo z dnia 14 lutego 2017 r.

2017/2018 – 7,8 ha, 2018/2019 – 5,4 ha, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – 4,0 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 100 – 0,01% w każdym łowieckim roku gospodarczym, obwód nr 101 – 0,14%, 0,02%, 0,04%, obwód nr 111 – 0,02%, 0,06%, 0,04%;

- w jednym przypadku szkody wyrządziły jelenie i dziki, a we wszystkich pozostałych dziki. Najwięcej szkód wystąpiło na łąkach (16 zgłoszeń szkód, tj. 76,2% wszystkich zgłoszeń). Pozostałe szkody dotyczyły upraw kukurydzy (cztery zgłoszenia) i ziemniaków (trzy zgłoszenia);
- właścicielom lub posiadaczom uszkodzonych upraw wypłacono odszkodowania na łączną kwotę 12 490,0 zł, na podstawie 21 wniosków, z tego w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018 – 4 090,0 zł, 2018/2019 – 6 200,0 zł, 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) – 2 200,0 zł;
- w przypadku czterech zgłoszeń szkód wypłaty odszkodowań na łączną kwotę 1 450,0 zł dokonano po upływie 30 dni⁸ od dnia podpisania protokołów oględzin, w których wskazano na uzgodnienie wysokości odszkodowań z właścicielami lub posiadaczami gruntów rolnych;

(akta kontroli str. 153-158, 186-188, 194-197, 232-234)

- w *Ewidencji szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań* za łowiecki rok gospodarczy 2017/2018 wskazano na rezygnację dwóch poszkodowanych z dochodzenia odszkodowania. Prezes Koła wyjaśnił, że w jednym przypadku rezygnacja nastąpiła po złożeniu wniosku⁹, przed podjęciem przez Koło jakichkolwiek czynności dotyczących szacowania. W drugim przypadku przeprowadzono oględziny, udokumentowane protokołem z 19 czerwca 2017 r., w którym wskazano, że „Po rozmowie z rolnikiem nie doszło do porozumienia. Szkada znikoma, nieprzekraczająca 10% całego arealu.”. Protokół ten nie został podpisany przez poszkodowanego. Szacujący nie zawarł w protokole informacji o przyczynach odmowy podpisania protokołu przez poszkodowanego, o czym stanowił § 2 ust. 6 rozporządzenia z 2010 r. Równocześnie w *Ewidencji szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań* odnotowano, że nastąpiła rezygnacja w dniu 19 czerwca 2017 r.;

(akta kontroli str. 7-9, 72, 115-116, 136-137, 290-291)

- nie wystąpiły przypadki ustalenia wysokości odszkodowania w wyniku mediacji przy udziale organu gminy (art. 47 ust. 2 up¹⁰);
- wszystkie szacowania przeprowadzono w obecności poszkodowanych właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych (informowano ich telefonicznie lub mailowo); przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej uczestniczył w sześciu szacowaniach w łowieckim roku gospodarczym 2017/2018;

⁸ Wypłata odszkodowania w dniu 20 grudnia 2018 r., tj. po 34 dniach od sporządzenia protokołu oględzin (protokół z dnia 16 listopada 2018 r.); wypłata odszkodowania w dniu 6 września 2018 r., tj. po 38 dniach od sporządzenia protokołu oględzin (protokół z dnia 30 lipca 2018 r.); wypłata odszkodowania w dniu 7 września 2018 r., tj. po 54 dniach od sporządzenia protokołu oględzin (protokół z dnia 14 lipca 2018 r.); wypłata odszkodowania w dniu 12 grudnia 2018 r., tj. po 44 dniach od sporządzenia protokołu oględzin (protokół z dnia 29 października 2018 r.).

⁹ Wniosek złożony w dniu 4 lipca 2017 r., a informację o rezygnacji odnotowano w *Ewidencji szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań* z datą 10 lipca 2017 r.

¹⁰ Przepis ten uchylił 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.

w czterech szacowaniach przeprowadzonych w łowieckim roku gospodarczym 2018/2019 uczestniczył sołtys, jako przedstawiciel organu wykonawczego gminy; w żadnym z szacowań nie uczestniczył przedstawiciel wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego, pomimo każdorazowego informowania (telefonicznie) o planowanych czynnościach (ogłędzinach i szacowaniu ostatecznym);

(akta kontroli str. 113-123, 165-169, 174-176, 189-194, 231-232)

- analiza treści wniosków o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania, wykazała, że zawierały one dane wymagane w art. 46 ust. 4 upł;
- w przypadku 21 (z 23) zgłoszeń szkód oględziny lub szacowanie ostateczne przeprowadzono nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku. W jednym przypadku nie podjęto żadnych czynności związanych z szacowaniem z uwagi na rezygnację poszkodowanego przed upływem siedmiu dni od złożenia wniosku. W jednym przypadku¹¹ oględziny przeprowadzono po 26 dniach od złożenia wniosku;
- wszystkie szacowania udokumentowano protokołami oględzin lub szacowania ostatecznego. Żaden z tych dokumentów nie zawierał wszystkich danych i informacji niezbędnych do wyliczenia odszkodowania. Wskazano w nich jednak wysokość odszkodowania uzgodnioną z poszkodowanym;
- cztery szacowania, w wyniku których uzgodniono wysokość odszkodowania na łączną kwotę 2 450,0 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.¹² i zaczęło obowiązywać od 27 kwietnia 2019 r., tj. po niespełna 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) rozporządzenie z 2010 r., pomimo rekomendacji Ministra Środowiska do jego stosowania, nie może stanowić podstawy prawnej do oceny prawidłowości działań WKŁ Jenot dotyczących szacowania szkód.

(akta kontroli str. 168-169, 239-240, 254-255)

W łowieckim roku gospodarczym 2017/2018, 2018/2019 oraz od 1 kwietnia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. nie wystąpiły przypadki skierowania przez poszkodowanych pozwów przeciwko Kołu, jako dzierżawcy obwodów łowieckich.

(akta kontroli str. 275-281)

Jeden z poszkodowanych skorzystał z możliwości odwołania do Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka (właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody) od wysokości odszkodowania zaproponowanej przez Koło, w związku ze szkodą wyrządzoną przez dziki na łące. Z dokumentacji sprawy wynika, że poszkodowany nie zgodził się z zaproponowaną przez Koło wysokością

¹¹ Protokół nr 9/2018 z wniosku z dnia 21.02.2018 r.

¹² 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).

odszkodowania w kwocie 400,0 zł, co zostało odnotowane w protokole oględzin z dnia 19 września 2019 r., podpisanym przez poszkodowanego.

Nadleśniczy Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej, o której mowa w art. 46d upł, szacowania ostatecznego ustalił wysokość odszkodowania na kwotę 278,0 zł, tj. o 122,0 zł niższą niż zaproponowało Koło. Nadleśniczy powołując się jednak na art. 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeksu postępowania administracyjnego*¹³, który stanowi, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny – ustalił w decyzji¹⁴ (o której mowa w art. 46e ust. 1 upł) wysokość odszkodowania na kwotę 400,0 zł. WKŁ Jenot wypłaciło poszkodowanemu odszkodowanie w kwocie 400,0 zł, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Nadleśniczego.

(akta kontroli str. 198-199, 205-208)

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

(akta kontroli str.113-123)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie wnioski o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania rozpatrzono w sposób niezgodny z procedurą szacowania określoną w upł oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu.

Żaden z 15 protokołów oględzin i trzech protokołów szacowania ostatecznego nie zawierał wszystkich danych i informacji, o których mowa w art. 46a ust. 4 oraz art. 46c ust. 5 upł. Brak danych takich jak np. plon (dt) z 1 ha, powierzchnia zredukowana, szacunkowy procent zniszczenia uprawy, stan i jakość uprawy/jakość płodu rolnego, cena skupu lub cena rynkowa uniemożliwiła 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.

(akta kontroli str. 72, 74,81,108, 116, 122, 143, 160, 165-173,199, 211, 221, 232, 264)

Prezes WKŁ Jenot wyjaśnił, że *„Każdy przypadek traktowany jest indywidualnie i prowadzone są negocjacje z rolnikami i w ostateczności zawierana jest ugoda. (...).”*

(akta kontroli str.310-312)

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. Zapoznanie się przez poszkodowanego z ustaloną wysokością odszkodowania umożliwiłoby powstanie stosunku prawnego, w tym ewentualnego sporu, co do wysokości odszkodowania, który to spór po ustępstwach stron zakończony winien być umową ugody. Tym samym, zdaniem Izby, zawarte ugody nie spełniały wymogów wnikających z art. 917 ustawy – *Kodeks cywilny*, ponieważ zawierając je nie udokumentowano istniejącego wcześniej między poszkodowanym a Kołem stosunku prawnego dotyczącego

¹³ Dz.U. 1960 r. nr 30 poz. 168.

¹⁴ Decyzja nr 8/2018 z dnia 2 października 2018 r.

roszczenia poszkodowanego wynikającego z ustalonej wielkości i wartości szkody. 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. Potwierdziła to decyzja Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego ustalił wysokość odszkodowania na kwotę niższą niż zaproponowało poszkodowanemu Koło. Różnica wyniosła 122,0 zł, co stanowiło 30,5% kwoty zaproponowanej przez Koło. Oznacza to, że poszkodowany uzyskał odszkodowanie nienależnie zawyżone o 30,5%, co należy uznać za działanie niegospodarne.

2. W przypadku czterech z 21 szacowań zakończonych wypłatą odszkodowania, przekroczono termin 30 dni na wypłatę odszkodowania.

Wypłaty odszkodowań na łączną kwotę 1 450,0 zł dokonano po upływie od 34 do 54 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.

Sekretarz Koła wyjaśnił, że *„Wskazuję, że owszem wypłaty w/w odszkodowań dokonano po terminie bez odsetek, jednak termin wypłaty odszkodowania był ustalany z poszkodowanym. Nadto wskazuję, że celem zrobienia przelewów (Koło nie posiada bankowości elektronicznej) niezbędna jest obecność dwóch członków zarządu prezesa i skarbnika koła, co z uwagi na dzielącą kolegów odległość powoduje pewne utrudnienia.”*

(akta kontroli str. 153-158, 186-188, 194-197, 232-234, 275-281)

NIK nie zgadza się, że przesunięcie terminu wypłaty odszkodowania było elementem ugody. We wszystkich protokołach oględzin wskazano na uzgodnienie kwoty odszkodowania, a nie terminu wypłaty odszkodowania. Oznacza to, że w czterech omawianych przypadkach Koło było zobowiązane do wypłaty odszkodowań w terminie 30 dni od dnia uzgodnienia ich wysokości. Ponadto zgodnie z art. 481 § 1 ustawy – *Kodeks cywilny* jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

3. Koło przeprowadziło oględziny po upływie terminu określonego w § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r.

Oględziny szkody zgłoszonej przez poszkodowanego w dniu 26 lutego 2018 r. (data wpływu wniosku do WKŁ Jenot) przeprowadzono w dniu 24 marca 2018 r., tj. po 26 dniach od otrzymania wniosku o szacowanie szkód, w tym ustalenie wysokości odszkodowania. Było to niezgodne § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2010 r., który stanowił, że oględzin dokonuje się w terminie siedmiu dni od dnia zgłoszenia szkody.

(akta kontroli str. 73-78)

Sekretarz WKŁ Jenot wyjaśnił, że „(...) wniosek wpłynął 26.02.2018 r., oszacowanie szkody nastąpiło faktycznie w dniu 24.03.2018 r. zgodnie z porozumieniem zawartym z pełnomocnikiem (...). Z uwagi na warunki atmosferyczne nie było możliwe wcześniejsze oszacowanie szkody.”

(akta kontroli str.293-294)

Zdaniem NIK fakt braku możliwości przeprowadzenia oględzin w terminie wynikającym z przepisów prawa winien być udokumentowany. W dokumentacji niniejszej sprawy nie było natomiast żadnych adnotacji, które potwierdzałyby wyjaśnienia Sekretarza Koła.

4. W Kole nie potwierdzono pisemnie rezygnacji dwóch poszkodowanych z ubiegania się o odszkodowanie.

Prezes Koła wyjaśnił, że w przypadku wniosku z 4 lipca 2017 r. rezygnacja nastąpiła przed podjęciem przez Koło jakichkolwiek czynności dotyczących szacowania. Informację o rezygnacji odnotowano w *Ewidencji szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań* z datą 10 lipca 2017 r. W drugim przypadku (wniosek z 4 lipca 2017 r.) przeprowadzono oględziny, udokumentowane protokołem z 19 czerwca 2017 r., w którym wskazano, że „Po rozmowie z rolnikiem nie doszło do porozumienia. Szkoda znikoma, nieprzekraczająca 10% całego arealu.”. Protokół ten nie został podpisany przez poszkodowanego. Szacujący nie zawarł w protokole informacji o przyczynach odmowy podpisania protokołu przez poszkodowanego, o czym stanowił § 2 ust. 6 rozporządzenia z 2010 r. Równocześnie w *Ewidencji szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaconych odszkodowań* odnotowano, że nastąpiła rezygnacja w dniu 19 czerwca 2017 r.

(akta kontroli str. 72, 115-117,136-140)

W odniesieniu do wniosku z 4 lipca 2017 r. Prezes Koła wyjaśnił, że „Informację o rezygnacji z szacowania szkody poszkodowany zgłosił w rozmowie telefonicznej, co zostało odnotowane w ewidencji zgłoszeń.”

W sprawie wniosku z 12 czerwca 2017 r. Prezes Koła wyjaśnił, że „(...) z uwagi na znikomość szkody (...) rolnik odstąpił ustnie od żądania odszkodowania.”. Dodatkowo członek WKŁ Jenot wyznaczony do szacowania szkód łowieckich w roku gospodarczym 2017/2018 wyjaśnił, że „(...) Rezygnację z odszkodowania ustalono z rolnikiem ustnie na uprawie. Na podstawie ustnego ustalenia wprowadziłem do ewidencji informację o rezygnacji z odszkodowania.”

(akta kontroli str. 290-292, 295, 310-312)

Zdaniem NIK brak pisemnego udokumentowania rezygnacji poszkodowanego z ubiegania się o odszkodowanie może narażać WKŁ Jenot na zarzut nieprzeprowadzenia szacowania zgodnie z procedurą określoną w upł i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu oraz na konieczność wypłaty odsetek w przypadku zgłoszenia roszczenia przez poszkodowanego.

(akta kontroli str. 290-292, 295, 310-312)

5. W przypadku zgłoszenia z 12 czerwca 2017 r. szacowanie zakończono na oględzinach (przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 2017 r.), w wyniku których wskazano, że z uwagi na zbyt niski procent uszkodzenia uprawy odszkodowanie nie przysługuje. Było to, zdaniem NIK, niezgodne z przepisami prawa. W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2010 r. straty ilościowe i jakościowe powstałe w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia uprawy lub plodów rolnych podlegają ostatecznemu szacowaniu. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 4 pkt 8 i 9 rozporządzenia z 2010 r. rozmiar szkody i wysokość odszkodowania ustala się podczas szacowania ostatecznego. Z przepisów tych wprost wynika zatem obowiązek przeprowadzenia szacowania ostatecznego i ustalenia w jego wyniku wysokości odszkodowania lub wykazania, że odszkodowanie nie przysługuje.

Prezes WKŁ Jenot wyjaśnił, że *„W protokole oględzin w uwagach wskazano, że szkoda nie przekracza 10 % całego areалу, gdyż wynikało to z oględzin i pomiarów dokonanych na gruncie. Poinformowano rolnika, że jest to szkoda znikoma, i zgodnie z przepisem art. 48 ust. 4 prawo łowieckie obowiązującym w chwili szacowania szkody nie podlegała ustaleniu odszkodowania. Z uwagi na pośpiech oraz fakt, że szacowania dokonuje się w o różnych porach i zazwyczaj w warunkach polowych, doszło do niepodpisania protokołu przez poszkodowanego.”*

(akta kontroli str. 72, 115-116, 290-292, 295, 310-312)

6. W Kole nie udokumentowano faktu poinformowania właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej terytorialnie izby rolniczej o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny w uprawach i plodach rolnych.

Prezes WKŁ Jenot wyjaśnił, że *„Nie wysyłano szczegółowego pisma odrębnego, dotyczącego wyłącznie danych do zgłaszania szkód łowieckich. Jednak informowano organy wskazane powyżej o składach zarządu koła oraz informowano o adresach do korespondencji, w zakresie spraw kierowanych do Koła. Jednostki informowano bądź telefonicznie, bądź emailowo lub pisemnie, w zależności od praktyki stosowanej przez sekretarza koła, pełniącego funkcję w danych okresie.”*

Prezes Koła nie przedstawił kontrolerowi dokumentacji potwierdzającej, że ww. instytucjom przekazywano informacje (mailowo lub pisemnie) w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2010 r – czyli do 2 października 2018 r., jak i później, tj. do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia w dniu 27 kwietnia 2019 r.

Niepoinformowanie właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz właściwej terytorialnie izby rolniczej o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny w uprawach i plodach rolnych było niezgodne z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 2010 r.

(akta kontroli str.286-303)

Ocena cząstkowa

Stosowana w WKŁ Jenot 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. Potwierdziła to decyzja Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrów Mazowiecka, który po przeprowadzeniu, w ramach procedury odwoławczej (o której mowa w art. 46d upł), szacowania ostatecznego ustalił wysokość odszkodowania na kwotę 278,0 zł, tj. o 122,0 zł (30,5%) niższą niż zaproponowało poszkodowanemu Koło. Oznacza to, że poszkodowany uzyskał odszkodowanie nienależnie zawyżone o 30,5%. Ponadto w czterech (z 21) przypadkach Koło nie wywiązało się z obowiązku wypłaty uzgodnionych kwot odszkodowań w terminie 30 dni. Stwierdzono również przekroczenie terminu na przeprowadzenie oględzin (w jednym przypadku) oraz nieudokumentowanie rezygnacji dwóch poszkodowanych z ubiegania się o odszkodowanie i niezasadne odstąpienie od szacowania ostatecznego w jednym przypadku.

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 Najwyższa Izba Kontroli 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 (np. faktu poinformowania właściwych organów o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód; rezygnacji poszkodowanego z odszkodowania za szkody łowieckie).

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 14 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 21 października 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler

Waldemar Brodziuk
Główny specjalista kontroli
państwowej