



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.015.01.2019



02216219

Dariusz Godlewski
Nadleśniczy
Nadleśnictwa Łomża
ul. Nowogrodzka 60, 18-400 Łomża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Łomża, ul. Nowogrodzka 60, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Godlewski, Nadleśniczy Nadleśnictwa Łomża, od 1 stycznia 2009 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych.2. Prawdliwość realizacji procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań.3. Prawdliwość działań przy rozpatrywaniu odwołań od procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wydawaniu decyzji ustalających wysokość odszkodowania.
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/97/2019 z 6 sierpnia 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. w Nadleśnictwie Łomża³ wywiązano się z zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich oraz wypłacaniem odszkodowań.

W Nadleśnictwie stworzono warunki kadrowo-techniczne do sprawnej realizacji zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań. Wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań, zapewniono tym osobom odpowiednie przygotowanie oraz sprzęt niezbędny do wykonania zadań. Po otrzymaniu zawiadomienia o niszczeniu upraw leśnych podjęto skuteczne działania w celu zapobieżenia szkodom wyrządzanym przez dziki.

Prawidłowo prowadzono również ewidencję zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych. W 13 sprawach (z 15 analizowanych) poprawnie ustalono wysokość odszkodowań, a w dwóch popełniono błędy skutkujące заниzeniem kwoty odszkodowań o 213,60 zł. Terminowo wypłacano rolnikom odszkodowania lub przekazywano je uprawnionym niezwłocznie, gdy nie odebrali oni odszkodowań w uzgodnionych terminach.

Nadleśnictwo prawidłowo postępowało przy rozpatrywaniu odwołań od procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. Rozpatrywano je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a decyzje ustalające wysokość odszkodowania zostały wydane terminowo, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w protokołach szacowania ostatecznego. W dwóch sprawach nie przesłano kołom łowieckim informacji o niezgłoszeniu się rolników na szacowanie ostateczne, co mogło skutkować nieprzekazaniem tym osobom ustalonych odszkodowań (240 zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.⁵ Nadleśnictwo zarządzało dwoma obwodami łowieckimi (nr 171 – obwód polny, kategoria bardzo słaby i nr 208 – obwód leśny, kategoria średni), przeznaczonymi na Ośrodki Hodowli Zwierzyny („OHZ”). Powierzchnia obu obwodów łowieckich wynosiła 19.188 ha (nr 171 – 12.241 ha i nr 208 – 6.947 ha), w tym powierzchnia użytkowa 18.649 ha (nr 171 – 11.783 ha i nr 208 – 6.866 ha). Powierzchnia wyłączona z obwodów łowieckich wynosiła 539 ha (nr 171 – 458 ha i nr 208 – 81 ha), a powierzchnia lasów 6.950 ha (nr 171 – 1.686 ha i nr 208 – 5.264 ha)⁶.

(akta kontroli str. 2-10)

Oba obwody łowieckie zostały wyłączone z wydzierżawiania i przekazane w bezterminowy zarząd na ośrodki hodowli zwierzyny, pismem Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 19 grudnia 1994 r.

(akta kontroli str. 11-48)

1.2. W regulaminie organizacyjnym Nadleśnictwa⁷ zadania w zakresie szacowania szkód w OHZ przypisano Działowi Gospodarki Leśnej, w tym m.in. prowadzenie rejestru zgłoszeń szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną i sporządzanie dokumentacji szacowania szkód. Sprawy z zakresu gospodarki łowieckiej w OHZ powierzono zakresem czynności, uprawnień

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

³ Zwanym dalej „Nadleśnictwem”.

⁴ 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.

⁵ Lata łowieckie 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.).

⁶ Decyzja Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nr DIL-7551/12/94 z 19 grudnia 1994 r. Zmiana numeracji obwodów łowieckich dokonana uchwałą nr XXIV/285/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie dokonania podziału Województwa Podlaskiego na obwody łowieckie zmienioną uchwałą nr XX/154/2015 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie dokonania podziału Województwa Podlaskiego na obwody łowieckie.

⁷ Zarządzenie nr 24/2015 Nadleśniczego Nadleśnictwa Łomża z dnia 28 kwietnia 2015 r.

i odpowiedzialności dwóm leśniczym (Leśnictwa Drozdowo i Tabędz)⁸, do których należało m.in. inicjowanie działań w zakresie przeciwdziałania szkodom powodowanym przez zwierzynę łowną oraz niezwłoczne informowanie przełożonego o nasilonym występowaniu tych szkód, a także szacowanie szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Procedurę odwoławczą realizował referent ds. łowiectwa i lasów niepaństwowych, któremu w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności przypisano sporządzanie dokumentacji z szacowania szkód łowieckich oraz realizację i koordynowanie prac wynikających z ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁹. (akta kontroli str. 49-70, 467-471)

1.3. W planach szkoleń Nadleśnictwa na 2017 i 2018 rok nie przewidziano szkoleń dotyczących szacowania szkód łowieckich, a w planie na 2019 rok zaplanowano jedno takie szkolenie dla dwóch podleśniczych (przewidywany koszt szkolenia – 1.200 zł). Od 15 do 16 kwietnia 2019 r. podleśniczowie leśnictw Drozdowo i Tabędz uczestniczyli w planowanym szkoleniu „Szacowanie szkód łowieckich – stosowanie procedur, podstawy praktycznego działania”¹⁰. Koszty wyjazdu dwóch osób na szkolenie i noclegu wyniosły 593,50 zł. Ponadto w związku z planowaną zmianą Prawa łowieckiego, Nadleśnictwo – zgodnie z zaleceniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych¹¹ – skierowało na nieplanowane szkolenie leśniczego Leśnictwa Drozdowo (zorganizowane 26 kwietnia 2018 r.) pt. „Szacowanie szkód łowieckich dla pracowników LP – najważniejsze informacje dla gmin”¹². Koszty związane z wyjazdem na szkolenie wyniosły 30 zł (dieta). (akta kontroli str. 71-92)

1.4. Leśniczowie zajmujący się szacowaniem szkód w uprawach rolnych zostali wyposażeni w następujący sprzęt: samochód służbowy (Leśnictwo Tabędz) i prywatny wykorzystywany do celów służbowych (Leśnictwo Drozdowo), komputery przenośne z drukarkami, telefony komórkowe z aplikacją MLAS LITE¹³, aparaty fotograficzne, taśmy miernicze (50 i 25 m), wagi, łopaty, książki dotyczące szacowania szkód łowieckich. (akta kontroli str. 93)

1.5. Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. w Nadleśnictwie nie były prowadzone przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Białymstoku („RDLP”) kontrole dotyczące prawidłowości szacowania szkód i wypłat odszkodowań, inspekcje Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe lub inne podmioty. (akta kontroli str. 94-108)

1.6. W okresie objętym kontrolą do Nadleśnictwa wpłynęła (3 września 2018 r.) jedna prośba o pomoc w ochronie upraw przed zwierzyną leśną. W jej uzasadnieniu podano m.in., że inwazja zwierzyny dzikiej, w tym głównie dzików na pola kukurydzy jest „nie do opanowania, co niesie za sobą wielotysięczne straty” i wystąpiono o udzielenie pomocy, aby uprawy dotrzymać do planowanych zbiorów. Nadleśniczy wyjaśnił, że Nadleśnictwo współpracowało z właścicielami gruntów. „Współpraca polegała między innymi na koncentrowaniu realizacji polowań na terenach, na których występowały szkody łowieckie oraz ochronie upraw przed szkodami poprzez odstraszenie zwierzyny sznurami hukowymi”. W związku z powyższą prośbą, pismem z 16 października 2018 r., Nadleśnictwo otrzymało od rolnika podziękowania za pomoc w ochronie upraw przed zwierzyną leśną. (akta kontroli str. 109-114)

Na zakup sznurów Nadleśnictwo wydało w 2017 roku – 702,50 zł, w 2018 roku – 705,50 zł, a w 2019 roku – 773,15 zł. (akta kontroli str. 109-114)

Nadleśniczy wyjaśnił, że: „wdrożono do wykonania środki zaradcze uwzględniające dotychczasowe doświadczenia z likwidacji szkód. Nadleśnictwo realizowało plany łowieckie. Plany łowieckie były w tym okresie zwiększane o odstrzał zwierzyny powodującej największe szkody w uprawach (np. dzik). Myśliwi polujący w OHZ Nadleśnictwa byli kierowani na obszary (miejsca), na których zwierzyna powodowała największe szkody. Nadleśnictwo obsiewało obszary roślinami stanowiącymi pokarm dla zwierzyny leśnej (tzw. poletka

⁸ Zakresy czynności, uprawnień i odpowiedzialności na stanowisku leśniczego przyjęte 26 kwietnia 2013 r.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2033, ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem łowieckim”.

¹⁰ Szkolenie zorganizowane w Ośrodku Szkoleniowo Wypoczynkowym Lasów Państwowych w Malinówce.

¹¹ Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie organizacji szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich.

¹² Szkolenie zorganizowane w Ośrodku Rozwojowo-Wdrożeniowym Lasów Państwowych w Bedoniu.

¹³ Aplikacja umożliwiająca dotarcie do wielu informacji o lesie i otaczającej przestrzeni.

łowieckie) oraz wykladało lizawki solne celem zatrzymania zwierzyny w lesie i ograniczenia szkód na polach.” (akta kontroli str. 115-117)

1.7. Koszty Nadleśnictwa poniesione na realizację obowiązku szacowania szkód w sezonie łowieckim 2017/2018 wyniosły 9.086 zł, w sezonie łowieckim 2018/2019 – 7.517 zł, a od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r. – 5.063 zł¹⁴. (akta kontroli str. 118)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Nadleśnictwo stworzyło warunki kadrowo-techniczne do sprawnej i zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych oraz wypłaty odszkodowań. Wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań, zapewniono im odpowiednie przygotowanie oraz sprzęt niezbędny do wykonania zadań. Po otrzymaniu zawiadomienia o niszczeniu upraw leśnych podjęto skuteczne działania w celu zapobieżenia szkodom wyrządzanym przez dziki.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Nadleśnictwie prowadzono w formie papierowej ewidencję zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych. Odnutowywano w niej liczbę porządkową i krótką treść sprawy, od kogo wpłynęła, znak sprawy i datę pisma, datę wszczęcia sprawy i ostatecznego jej zakończenia oraz sposób załatwienia. (akta kontroli str. 119-129)

2.2. Pismami z 31 lipca 2013 r. i 6 sierpnia 2015 r. Nadleśniczy przekazał właściwym terytorialnie samorządom (gminy Łomża, Zambrów, Śniadowo, Piątnica i Zambrów) oraz właściwym terytorialnie izbom rolniczym (Podlaska Izba Rolnicza w Łomży, Zambrowie i Porosłach) informację dotyczącą przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniela i samy w uprawach i płodach rolnych na terenie obwodów łowieckich 171 i 208. W żadnym z tych pism nie podano informacji o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzonych przez te zwierzęta w uprawach i płodach rolnych. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „zgodnie z obowiązującą Nadleśnictwo Łomża Instrukcją Kancelaryjną przyjmowaniem i rejestracją wszystkich pism przychodzących zajmuje się sekretariat w celu zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów. Wobec powyższego poinformowano wójtów i burmistrzów oraz właściwe terytorialnie izby rolnicze, że zgłoszenia szkód [...] w uprawach i płodach rolnych na terenie obwodów łowieckich nr 171 i 208 należy dokonywać w sekretariacie Nadleśnictwa Łomża, bez względu na osobę go obsługującą.” (akta kontroli str. 130-131, 208-209)

2.3. Poniżej przedstawiono dane otrzymane z Nadleśnictwa dotyczące danych o szkodach łowieckich w łowieckich latach gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 i od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r.

1. Najwięcej szkód w uprawach i płodach rolnych na terenie obwodów przeznaczonych na OHZ wyrządziły dziki, jelenie i samy. Łączna powierzchnia zredukowana, na której wystąpiły szkody, wyniosła odpowiednio 16,67 ha (obwód 171 – 3,60 ha, obwód 208 – 13,07 ha), 21,07 ha (obwód 171 – 0,22 ha, obwód 208 – 20,85 ha) i 3,65 ha (obwód 171 – 0,52 ha, obwód 208 – 3,13 ha), co stanowiło 0,09%, 0,11% i 0,02% powierzchni obwodów. Największe szkody wystąpiły w kukurydzy (9,1 ha, 4,35 ha i 0,1 ha) i mieszkach zbożowych (0,52 ha, 1,29 ha i 0,83 ha).
2. W kolejnych latach do Nadleśnictwa wpłynęły 34 (obwód 171 – osiem, obwód 208 – 26), 45¹⁵ (obwód 171 – jeden, obwód 208 – 44) i 22 wnioski (obwód 171 – cztery, obwód 208 – 18) o szacowanie szkód łowieckich na odpowiednio 35 (obwód 171 – pięć, obwód 208 – 30), 93 (obwód 171 – dwie, obwód 208 – 91) i 35 działkach (obwód 171 – cztery, obwód 208 – 31). W przypadku 29 (obwód 171 – cztery, obwód 208 – 25), 42 (obwód 171 – jeden, obwód 208 – 41) i 18 wniosków (obwód 171 – trzy, obwód 208 – 15) sprawy

¹⁴ Koszty związane z dojazdem do miejsca wystąpienia szkody i wynagrodzeń osób dokonujących szacowania.

¹⁵ Cztery wnioski dotyczyły od dwóch do trzech spraw.

zostały rozpatrzone pozytywnie i postępowania zakończyły się wypłatą odszkodowań wynoszących odpowiednio 29.352 zł (obwód 171 – 3.415 zł, obwód 208 – 25.937 zł), 43.099 zł (obwód 171 – 931 zł, obwód 208 – 42.168 zł) i 8.485 zł (obwód 171 – 1.124 zł, obwód 208 – 7.361 zł). W sezonie łowieckim 2017/2018 w pięciu sprawach (obwód 171 – jedna, obwód 208 – cztery) odszkodowania w łącznej wysokości 5.160 zł zostały wypłacone z opóźnieniem od dwóch do pięciu dni, po upływie 30-dniowego terminu od dnia sporządzenia protokołu z szacowania ostatecznego (w pozostałych latach łowieckich opóźnienia w wypłacie odszkodowań nie wystąpiły). We wszystkich pięciu omawianych sprawach uprawnieni złożyli oświadczenia o osobistym stawiennictwie po środki finansowe. W trzech sprawach uprawnieni dokonali odbioru środków w kasie Nadleśnictwa po deklarowanym terminie, a w dwóch – ze względu na niedokonanie odbioru – przekazano środki na adres wskazany przez wnioskodawców (przekazami pocztowymi).

3. W kolejno pięciu, siedmiu¹⁶ i jednej¹⁷ sprawie rozpatrzonych negatywnie odmówiono wypłaty odszkodowań. Analiza czterech, czterech i jednej sprawy (z których trzy były prowadzone od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r.) wykazała, że we wszystkich przypadkach przesłanki odmów odszkodowań były uzasadnione. Dotyczyły one:
- w pięciu sprawach – skoszenia pszenicy, zboża lub kukurydzy przed ustalonymi datami szacowania szkód,
 - w jednej sprawie – zebrania ziemniaków bez zgłoszenia ostatecznego szkody (złożono tylko zgłoszenie pierwotne o szkodach, zakończone sporządzeniem protokołu oględzin),
 - w jednej sprawie – złego stanu uprawy zgłoszonej do szacowania szkód (tubin) – komisja podczas oględzin uznała, że: „z uwagi na bardzo słaby stan uprawy i braku możliwości zbioru plonu odszkodowanie nie przysługuje [...] Poszkodowany odmówił podpisania protokołu”,
 - w jednej sprawie – niewystępowania uszkodzeń na zgłoszonej uprawie – komisja podczas oględzin uznała, że: „szkoda nie występuje brak uszkodzeń” (protokół szacowania został podpisany przez zgłaszającego szkodę),
 - w jednej sprawie – rekultywacji łąki przez rolnika przed przyjazdem komisji (zgłaszający odwołał się do RDLP, która decyzją odmówiła ustalenia wysokości odszkodowania, o czym szerzej w pkt 2.7. wystąpienia).

(akta kontroli str. 132-207, 210-227)

2.4. Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. nie wystąpiły przypadki ustalenia wysokości odszkodowań w wyniku mediacji przy udziale organów gminy.

(akta kontroli str. 119-129, 228)

2.5. W latach łowieckich 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) nie wystąpiły przypadki ustalenia przez Nadleśnictwo wysokości odszkodowania w drodze ugody, zawartej na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸.

(akta kontroli str. 228-230)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków wniesienia pozwu do sądu powszechnego przeciwko Nadleśnictwu, jako zarządcy obwodów łowieckich przeznaczonych na OHZ.

(akta kontroli str. 231)

2.7. W okresie objętym analizą Nadleśnictwo, jako zarządca obwodów łowieckich, nie wносиło odwołań do RDLP, natomiast otrzymało jedno odwołanie rolnika (25 kwietnia 2019 r.) od odmowy ustalenia wysokości odszkodowania, które przekazało RDLP do rozpatrzenia. Decyzją z 10 maja 2019 r. dyrektor RDLP odmówił ustalenia odszkodowania, argumentując m.in., że przed dniem szacowania (23 kwietnia 2019 r.) łąka została poddana zabiegowi rekultywacji (bronowaniu), a ślady żerowania zwierzyny uległy zatarciu. Ustalenia decyzji były zbieżne z zapisami dokonanymi przez Nadleśnictwo

¹⁶ Dotyczy trzech wniosków, z tego dwóch obejmujących po dwie sprawy i jednego – trzy.

¹⁷ Na 31 sierpnia 2019 r. trzy sprawy były w toku.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145.

w protokole szacowania ostatecznego. Od decyzji dyrektora RDLP odwołujący nie wniósł skargi do sądu administracyjnego. (akta kontroli str. 196-207, 232-235)

2.8. Z danych przedstawionych przez Nadleśnictwo wynika, że w latach łowieckich 2017/2018, 2018/2019 i od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r.: 1] kolejno w dwóch, sześciu i trzech sprawach szacowanie szkód nastąpiło bez obecności poszkodowanego, 2] w 34, 42 i siedmiu przypadkach szacowanie szkód odbyło się bez przedstawiciela wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego, 3] w żadnej ze spraw prowadzonych w tym okresie nie uczestniczył przedstawiciel właściwej terytorialnie izby rolniczej. (akta kontroli str. 228-230)

2.9. W odniesieniu do wszystkich zgłoszeń szkód (w sprawach prowadzonych przez Nadleśnictwo w sezonach łowieckich 2017/2018, 2018/2019 i od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r.), zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokołach szacowania ostatecznego złożono w dwóch sprawach z sezonu łowieckiego 2018/2019 i jednej sprawie z sezonu 2019/2020. Analiza wykazała, że:

- w obu sprawach z sezonu łowieckiego 2018/2019 poszkodowani nie zgodzili się z przyznanymi kwotami odszkodowania i uznali je za niskie (584 zł i 100 zł), lecz nie wnosili odwołań,
- w sprawie z sezonu łowieckiego 2019/2020 poszkodowany nie zgodził się z ustaleniami dokonanymi podczas szacowania ostatecznego (*„rolnik dokonał rekultywacji łąki przed przyjazdem komisji”*) i wniósł odwołanie do RDLP (sprawa szerzej omówiona w pkt. 2.7. wystąpienia). (akta kontroli str. 228-230)

2.10. Nadleśnictwo prawidłowo realizowało procedurę szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych, co stwierdzono na próbie 15 (losowo wybranych) spraw z lat gospodarczych 2017/2018, 2018/2019 i od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2019 r. (cztery sprawy z okresu od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r., w którym szacowanie szkód łowieckich należało do obowiązków gmin).

1. Wszystkie otrzymane zgłoszenia dotyczące szacowania szkód wpłynęły do Nadleśnictwa w terminie siedmiu dni od dnia stwierdzenia szkody i zawierały elementy określone w art. 46 ust. 4 Prawa łowieckiego (w czterech sprawach Nadleśnictwo otrzymało informacje o wpływie wniosków do gmin),
2. Nadleśnictwo powiadomiło poszkodowanych i przedstawicieli wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego („WODR”) o terminie dokonania oględzin lub szacowania ostatecznego. W jedenastu sprawach prowadzonych przez Nadleśnictwo oględzin dokonano w terminie siedmiu dni od zgłoszenia szkody, a w pozostałych czterech prowadzonych przez gminy oględziny zostały przeprowadzone jeden, pięć, 12 i 12 dni po otrzymaniu zgłoszenia (w dwóch ostatnich sprawach z naruszeniem terminu określonego w art. 46a ust. 2 Prawa łowieckiego).
3. Protokoły szacowania były sporządzane w dwóch lub trzech egzemplarzach. Leśniczy Leśnictwa Tabędz wyjaśnił, że: *„do 1 kwietnia 2018 r. protokoły były sporządzane w dwóch egzemplarzach, od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r., w trzech egzemplarzach (jeden dla poszkodowanego, jeden dla Nadleśnictwa, a jeden dla urzędu gminy), natomiast po 23 sierpnia 2018 r. ponownie w dwóch egzemplarzach. Po 27 kwietnia 2019 r. protokoły są sporządzane w trzech egzemplarzach (trzeci dla ośrodków doradztwa rolniczego) o ile uczestniczą w szacowaniu. Jeśli nie uczestniczą, trzeci egzemplarz nie jest sporządzany, a w razie potrzeby nasz egzemplarz może być skserowany i potwierdzony za zgodność danych”*.
4. We wszystkich 15 sprawach w szacowaniu ostatecznym udział wzięli poszkodowani (w jednej sprawie rolnik odjechał w trakcie szacowania). W dwóch z nich (z maja 2019 roku) udział wzięli także przedstawiciele WODR. W czterech innych, prowadzonych po 23 sierpnia 2018 r., przedstawiciele WORD zostali powiadomieni, ale nie uczestniczyli w oględzinach (w pozostałych dziewięciu, prowadzonych do 23 sierpnia 2018 r., nie było obowiązku powiadamiania WORD. W żadnej ze zbadanych spraw nie wpłynęły wnioski o uczestnictwo w szacowaniu przedstawicieli izby rolniczej.
5. W protokołach szacowania odnotowywano informacje o braku zastrzeżeń (art. 46c ust. 6 Prawa łowieckiego, obowiązujący od 1 kwietnia 2018 r.).

6. W dwunastu sprawach podczas oględzin lub szacowania ustalono wszystkie wymagane elementy i wysokość odszkodowań została określana zgodnie z metodologią wynikającą z Prawa łowieckiego i rozporządzeń Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych¹⁹ i z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych²⁰. W pięciu sprawach dotyczących szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach przyjęto cenę skupu w wysokości od 25 zł do 40 zł, w dwóch dotyczących szkód jeleni, saren i dzików w mieszankach zbożowych – od 60 do 65 zł, w dwóch dotyczących szkód dzików w kukurydzy – od 7,56 zł/q do 7,84 zł/q, w jednej dotyczącej szkód dzików w ziemniakach – 75 zł, w jednej dotyczącej szkód dzików w kukurydzy na ziarno – 47 zł i w jednej sprawie dotyczącej szkód dzików na łące nie określono ceny skupu, gdyż szkoda wyrządzona została przez dziki na łące zasianej w kwietniu 2018 roku (wypłata odszkodowania za rekultywację gruntu). W dziewięciu sprawach wysokość odszkodowań została pomniejszona o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania, które ustalano w stosunku procentowych w wysokości od 5% do 25%. Nadleśniczy wyjaśnił, że: „wysokość nieponiesionych kosztów zbioru, transportu i przechowywania była ustalana na podstawie szkoleń/materiałów szkoleniowych.” W dwóch spośród dziewięciu tych spraw, dotyczących szkód wyrządzonych przez dziki na łąkach, wyliczono „Nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania” (pozycja 12 protokołów oględzin) i pomniejszono je o ustalone kwoty odszkodowania do wypłaty za plon (pozycja 13 protokołów), co szerzej omówiono poniżej, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
7. W 10 przypadkach wypłaty odszkodowań poprzez przelew na wskazany rachunek bankowy dokonano w terminie 30 dni od sporządzenia protokołu ostatecznego szacowania szkody, a w pięciu – ze względu na niedokonanie zadeklarowanego odbioru środków przez rolników – z opóźnieniem od dwóch do pięciu dni (co omówiono wcześniej w pkt 2.3.–2.5 wystąpienia).
8. W żadnej z 15 zbadanych spraw do Nadleśniczego nie wpłynęły odwołania i nie korzystano w rozstrzygnięcia sporu przed sądem cywilnym.
(akta kontroli str. 115-117, 210-228, 236-275, 279, 377-466)

2.11. Do Nadleśnictwa nie wpływały skargi na postępowanie jego przedstawicieli dokonujących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych. (akta kontroli str. 276-278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości w dwóch sprawach (z 15 zbadanych), polegające na błędnym ustaleniu odszkodowań (bądź niewniesieniu zastrzeżeń do jego ustalenia) za szkody wyrządzone przez dziki na łąkach i zaniżeniu w związku z tym wypłat o 213,60 zł. Odszkodowania te pomniejszono bowiem o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania, co było niezgodne z § 4 ust. 8 rozporządzenia z 8 marca 2010 r. I tak:

1. W jednej sprawie, prowadzonej przez Nadleśnictwo (nr ZG.7330.20.2018 z września 2018 roku), kwota odszkodowania (ustalona na podstawie wartości utraconego plonu oraz kosztów doprowadzenia uszkodzonego obszaru do stanu pierwotnego) została pomniejszona o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania w wysokości 180 zł. W związku z tym kwota odszkodowania do wypłaty wyniosła 720 zł zamiast 900 zł. Leśniczy Leśnictwa Tabędz wyjaśnił, że nie przypomina sobie przyczyn wyliczenia w tych sprawach nieponiesionych kosztów zbioru, transportu i przechowywania.
2. W jednej sprawie, prowadzonej przez urząd gminy (nr ZG.7330.9.10.2018 z kwietnia 2018 r.), kwota odszkodowania została pomniejszona o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania w wysokości 33,60 zł i wyniosła 134,40 zł (zamiast 168 zł). Leśniczy Leśnictwa Tabędz był w tym dniu członkiem komisji prowadzącej oględziny i nie wniósł zastrzeżeń do protokołu co do sposobu i wysokości ustalonego odszkodowania.

¹⁹ Dz., U. Nr 45, poz. 272. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 8 marca 2010 r.”, uchylone 2 października 2018 r.

²⁰ Dz. U z 2019 r., poz. 776. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 16 kwietnia 2019 r.”, obowiązujące od 27 kwietnia 2019 r.

Wyjaśnił on: „ja tej sprawy nie szacowałem. Rolnik zaakceptował wyliczenie dokonane przez gminę i ja też je zaakceptowałem”. (akta kontroli str. 374, 377-385, 412-418)

Ocena częściowa

Nadleśnictwo prawidłowo prowadziło ewidencję zgłoszeń szkód w uprawach i płodach rolnych. W 13 (z 15) zbadanych sprawach procedura szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz ustalania wysokości odszkodowań i ich wypłata była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych dwóch przypadkach popełniono błędy skutkujące wypłatą odszkodowań niższych od należnych.

OBSZAR

3. Prawidłowość działań przy rozwiązywaniu odwołań od procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz wydawaniu decyzji ustalających wysokość odszkodowania

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach łowieckich 2018/2019 i 2019/2020 (do 31 sierpnia 2019 r.) do Nadleśniczego wpłynęło dziewięć i trzy odwołań rolników w sprawie szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. Poniżej przedstawiono wyniki analizy dziewięciu odwołań z sezonu 2018/2019.

1. Sześć wpłynęło od właścicieli gruntów rolnych, a trzy od dzierżawców obwodów łowieckich (odwołania dotyczyły wysokości odszkodowań).
2. Trzy dotyczyły protokołów oględzin, a sześć protokołów szacowania ostatecznego.
3. Cztery odwołania zostały rozpatrzone przez Nadleśnictwo w drodze decyzji administracyjnej (w jednej sprawie wysokość odszkodowania ustalona przez Nadleśnictwo nie różniła się od odszkodowania ustalonego na wcześniejszym etapie postępowania, a w trzech pozostałych sprawach ustalone przez Nadleśnictwo odszkodowania w kwotach 595,20 zł, 841,92 zł i 993,60 zł było niższe od 4,3% do 80,8%). Dwa odwołania nie zostały zaś rozpatrzone ze względu na niezgłoszenie przez rolników szkód na siedem dni przed planowanym terminem zbioru (Nadleśnictwo w obu sprawach po dokonaniu oględzin uszkodzonych upraw przesłało rolnikom pisma informujące o obowiązku dokonania takich zgłoszeń). Natomiast jedno odwołanie rozpatrzone odmownie, w drodze postanowienia, z uwagi na uchybienie siedmiodniowego terminu na wniesienie odwołania, kolejne zostało rozpatrzone w drodze pisma informującego, że: *„nieobecność przedstawiciela gminy w szacowaniu szkody wstrzymuje dokonanie szacowania, bo do niego należy przeprowadzenie procedury związanej z ustaleniem odszkodowania [...] Skoro nie ma protokołu, który jest podstawą odwołania wg wymienionej ustawy, nie może Pan złożyć odwołania, a tym samym powołać się na punkty, z którymi się Pan nie zgadza”* (szacowanie zostało przeprowadzone przez przedstawiciela koła łowieckiego, zamiast przez pracownika gminy), inne zostało także rozpatrzone w formie pisma informującego, że: *„żadna ze stron uczestnicząca w szacowaniu nie wniosła zastrzeżeń do sporządzonego protokołu”* i *„brak podpisu Koła łowieckiego nie zwalnia koła z wypłaty wyszacowanego odszkodowania ustalonego protokołem sporządzonym przez Gminę”*.

Spośród trzech odwołań do Nadleśniczego z sezonu 2019/2020 (do 31 sierpnia):

- wszystkie wpłynęły od właścicieli gruntów rolnych do protokołów szacowania ostatecznego (odwołania dotyczyły wysokości odszkodowań),
- jedno odwołanie rolnika nie zostało uwzględnione ze względu na zrehabilitowanie łąki przed szacowaniem ostatecznym (rolnik złożył odwołanie do RDLP, o czym szerzej napisano w pkt 2.7. wystąpienia), jedno zostało rozpatrzone przez Nadleśnictwo w drodze decyzji administracyjnej (odszkodowanie ustalone przez Nadleśnictwo było wyższe o 471%), a kolejne – w drodze pisma informującego, że należy złożyć wniosek do dzierżawcy/zarządcy obwodu łowieckiego o szacowanie szkody i *„o ile nie zgodzi się Pan z kwotą odszkodowania, będzie mógł Pan złożyć odwołanie do Nadleśniczego [...], który [...] jest instytucją odwoławczą, a nie rozstrzygającą sprawę w pierwszej instancji”*.

(akta kontroli str. 280)

Analiza dziewięciu z 12 omawianych wyżej spraw wykazała, że w Nadleśnictwie prawidłowo prowadzono procedurę rozpatrywania odwołań od protokołów oględzin lub szacowania ostatecznego (pozostałe trzy sprawy to pisma informujące).

1. W ośmiu sprawach odwołania wpłynęły w terminie siedmiu dni od dnia podpisania protokołu, o którym mowa w art. 46a ust. 4 lub art. 46c ust. 5 Prawa łowieckiego, a w jednej po upływie tego terminu. W kolejnej natomiast, postanowieniem z 4 września 2018 r., stwierdzono uchybienie terminu na wniesienie odwołania (z 21 sierpnia 2018 r.) od protokołu ostatecznego szacowania szkody łowieckiej, sporządzonego 31 lipca 2018 r.
2. Odwołania zostały złożone przez właścicieli gruntów (sześć spraw) lub dzierżawców obwodów łowieckich (trzy sprawy). We wszystkich sprawach Nadleśniczy powiadomił zainteresowanych o terminach dokonania oględzin lub szacowania ostatecznego.
3. W żadnej z siedmiu spraw zakończonych szacowaniem ostatecznym w postępowaniach nie brali udziału przedstawiciele izby rolniczej, gdyż członkowie zespołów, o których mowa w art. 46 ust. 2 Prawa łowieckiego, nie składali wniosków w tej sprawie.
4. W dwóch sprawach przeprowadzono oględziny, a w siedmiu szacowanie ostateczne w terminie siedmiu dni od daty zgłoszenia odwołań. W oględzinach wzięli udział wszyscy członkowie zespołu, o którym mowa w art. 46 ust. 2 Prawa łowieckiego. W szacowaniu ostatecznym nie brali udziału – powiadomieni o terminie szacowania – przedstawiciele ośrodka doradztwa rolniczego. Po przeprowadzonych oględzinach (sprawy nr ZG.7330.10.5.2018 i ZG.7330.10.6.2018) przesłano wnioskodawcom pisma z prośbą „o złożenie informacji [...] o planowanym terminie zbioru z 7-dniowym wyprzedzeniem. Po dokonaniu oględzin, zostanie ustalone odszkodowanie w drodze decyzji, zgodnie z art. 46e ustawy Prawo łowieckie”. Informacje takie do Nadleśnictwa nie wpłynęły, więc nie przeprowadzono szacowania ostatecznego. Nadleśnictwo nie przekazało stosowanej informacji kołom łowieckim (które w tych sprawach ustaliły odszkodowania w wysokości 100 zł i 140 zł). Z-ca nadleśniczego wyjaśnił, że: „informacji takiej nie przekazywano tym kołom łowieckim ze względu na niezgłoszenie przez rolników szkód na 7 dni przed zbiorem, co skutkowało brakiem podstaw do przeprowadzenia szacowania. Wobec powyższego nie było też podstaw wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania. Przepisy prawa nie nakładają na Nadleśnictwo obowiązku poinformowania kół łowieckich o nieprzeprowadzeniu szacowania”. W konsekwencji odszkodowania tym rolnikom nie zostały wypłacone.
5. Podczas oględzin i szacowania ostatecznego ustalono wszystkie wymagane elementy określone w art. 46a ust. 1 Prawa łowieckiego, w tym m.in. gatunek zwierzyny, która wyrządziła szkodę, rodzaj oraz stan i jakość uprawy, powierzchnię całej uprawy, szacunkową powierzchnię uszkodzonej uprawy, szacunkowy procent zniszczenia uprawy na uszkodzonej powierzchni.
6. Po zakończeniu oględzin lub szacowania ostatecznego sporządzono protokoły, które zawierały wymagane elementy. W jednym przypadku ustalenia zawarte w dokumentach z szacowania ostatecznego dokonane przez pracowników Nadleśnictwa nie różniły się od wcześniejszych ustaleń z szacowania (kwota odszkodowania wynosiła 584 zł), a w czterech pozostałych sprawach poszkodowanym przyznano odszkodowania w odmiennej wysokości od przyznanego wcześniej (różnica wynosiła 44,80 zł, 165 zł, 469,80 zł i 3.552,08 zł). W przypadku tej ostatniej kwoty wysokość odszkodowania zmieniła się ze względu na nieprawidłowe ustalenie powierzchni zredukowanej (2,197 ha zamiast 0,22 ha) i koszt doprowadzenia uszkodzonego obszaru do stanu pierwotnego (800 zł zamiast 2.000 zł), co istotnie wpłynęło na wyliczenie odszkodowania.
7. Nadleśniczy wydał decyzje o wysokości odszkodowania w oparciu o ustalenia zawarte w protokołach szacowania ostatecznego, z zachowaniem 14 dniowego terminu określonego w art. 46e ust. 2 Prawa łowieckiego. W uzasadnieniach decyzji przytoczono ustalenia poczynione w trakcie szacowania ostatecznego.
8. W żadnej z siedmiu spraw właściciele gruntów, na terenie których wystąpiła szkoda albo dzierżawcy nie składali odwołań do sądu właściwego ze względu na miejsce wystąpienia szkody. (akta kontroli str. 280-375)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo prawidłowo postępowало przy rozpatrywaniu odwołań od procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. Odwołania były rozpatrywane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a decyzje ustalające wysokość odszkodowania zostały wydane terminowo i z uwzględnieniem ustaleń zawartych w protokołach szacowania ostatecznego.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Ustalanie wysokości odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną zgodnie z metodologią określoną w Prawie łowieckim i rozporządzeniu z 16 kwietnia 2019 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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 Białymstoku. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 8 października 2019 r.

Kontroler:
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny

.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko

.....
podpis