



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.020.06.2019

Jarosław Kowalski
Burmistrz Dobrego Miasta
ul. Warszawska 14,
11-040 Dobre Miasto

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dobrym Mieście, ul. Warszawska 14, 11-040 Dobre Miasto (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kowalski - Burmistrz od 20 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”). Wcześniej: Stanisław Grzegorz Trzaskowski, od 1 grudnia 2014 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.
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/133/2019 z 17 października 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W Gminie stworzono warunki kadrowe do sprawnej i zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych. W ramach Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej wyznaczono osobę odpowiedzialną za przyjmowanie wniosków o szacowanie szkód. W Urzędzie przeprowadzono podstawowe szkolenie wewnętrzne dla sołtysów w celu poinformowania ich o zmianach przepisów i przekazania im wytycznych w zakresie szacowania szkód. Urząd nie posiadał natomiast sprzętu do szacowania i w tym zakresie korzystał z zasobów kół łowieckich. Współpraca z kołami pozwoliła na realizację procedury szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz ustalania wysokości odszkodowań, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy Dobre Miasto (dalej: „Gmina”) znajdowało się osiem obwodów łowieckich dzierżawionych przez sześć kół łowieckich. Łączna powierzchnia ogólna obwodów wynosiła 25869 ha (25288 ha po wyłączeniach), powierzchnia leśna tych obwodów wynosiła 9924 ha.⁴

Urząd posiadał dane odnośnie kategorii obwodów dla czterech obwodów wydzierżawianych przez Starostwo Powiatowe w Olsztynie, które dostarczyło kopie umów dzierżawy. Spośród nich dwa obwody posiadały kategorię „słaby”, a po jednym kategorię „bardzo słaby” i „średni”.

(akta kontroli str. 5)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu do zadań Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej (dalej: „Referat”) należało m.in. współdziałanie z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego w zagospodarowaniu obszarów gminy, w szczególności w zakresie ochrony zwierząt oraz „opiniowanie rocznych planów łowieckich, sporządzanych przez dzierżawców obwodów łowieckich”. W związku ze zmianami w art. 46 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁵, wprowadzonymi ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw⁶, nakładającą na gminy zadanie polegające na przyjmowaniu wniosków o szacowanie szkód oraz na udziale przedstawiciela gminy w zespole ds. szacowania szkód łowieckich i ustalania wysokości odszkodowania, w ww. regulaminie nie dokonano żadnych zmian.

Obowiązek szacowania szkód, zgodnie z ww. przepisem, został w Gminie nałożony na przedstawicieli organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, tj. sołtysów, którzy działali jako przedstawiciele Gminy przy czynnościach szacowania szkody. Sołtysi Gminy zostali pisemnie poinformowani o obowiązku realizacji przepisów ustawy (pismo z dn. 11 kwietnia 2018 r.).

Wnioski o szacowanie szkód były przyjmowane (w ramach obowiązków służbowych) przez pracownika Referatu, który w karcie zadań i czynności wykonywanych na stanowisku pracy miał zapisane współdziałanie z dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, zgodnie z ustawą Prawo łowieckie. Wnioski były przekazywane właściwym miejscowo sołtysom celem umówienia terminu szacowania szkód z pozostałymi członkami komisji ds. szacowania szkód, oraz przeprowadzenia procedury szacowania.

(akta kontroli str. 6-23)

1.3. W dniu 16 kwietnia 2018 r. Urząd zorganizował dla sołtysów spotkanie w celu omówienia i przybliżenia im zadań wynikających ze zmienionych przepisów. Udział w spotkaniu wzięło 16 z 23 sołtysów gminy Dobre Miasto, którym przekazano: druk zgłoszenia szkody łowieckiej, wydruk rozdziału 9 ustawy z dn. 13.10.1995 r. Prawo

³ 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.

⁴ Dane pozyskane z rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich wg. stanu na 31.12.2006 r. udostępnionego na BIP Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie

⁵ Dz.U z 2018 r. poz. 2033, ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651)

łowieckie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295), pismo instruktażowe Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej w Olsztynie oraz wzór protokołu: oględzin, ostatecznego szacowania szkody i ponownego szacowania szkody w uprawach i płodach rolnych.

W dniu 29 maja 2018 r. Urząd przekazał sołtysom stanowisko Rady Krajowej Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów w sprawie zmiany ustawy Prawo łowieckie⁷. Jeden z sołtysów złożył pisemną odmowę podjęcia się szacowania szkód do momentu „jego przeszkolenia przez właściwy organ czyli Lasy Państwowe”.

W dniu 10 kwietnia 2018 r. Urząd otrzymał drogą elektroniczną informację od Zastępcy Nadleśniczego Nadleśnictwa Kudypy, że szkolenia przedstawicieli gmin z zakresu szacowania szkód łowieckich będą organizowane w całym kraju przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Nie przewiduje się „szkoleń z tego zakresu na szczeblu nadleśnictw”.

Pismem z 7 maja 2018 r. Nadleśniczy Nadleśnictwa Olsztyn zaprosił przedstawicieli gmin na spotkanie w dniu 15 maja 2018 r., na którym przedstawiciel Nadleśnictwa Olsztyn miał przekazać podstawową wiedzę z zakresu szacowania szkód łowieckich. Wszyscy sołtysi Gminy Dobrze Miasto zostali przez Urząd telefonicznie poinformowani o tym spotkaniu. Urząd zorganizował transport, ale na spotkanie nie stawili się żaden z sołtysów.

(akta kontroli str. 22, 24-40)

1.4. Urząd nie posiadał środków technicznych, niezbędnych do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód łowieckich.

Kierownik Referatu wyjaśniła, że w związku z pismem Ministra Środowiska z dnia 26 kwietnia 2018 r., w którym zwrócił się on z prośbą do przedstawicieli dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich o podjęcie szacowania szkód łowieckich (ze względu na brak doświadczenia przedstawicieli gminy) Urząd wystąpił z prośbą do Zarządu Okręgowego PZŁ w Olsztynie o podjęcie przewodniej roli podczas szacowania szkód przez przedstawicieli lub zarządców obwodów łowieckich. Mając powyższe na uwadze, komisja szacująca szkody korzystała z zasobów technicznych, wiedzy i doświadczenia przedstawicieli kół łowieckich.

(akta kontroli str. 24-26, 37-47)

1.5. W związku z tym, że sołtysi nie brali udziału w szkoleniach Gmina nie poniosła żadnych kosztów, związanych z realizacją obowiązku szacowania szkód łowieckich.

(akta kontroli str. 47)

1.6. Gmina otrzymała wytyczne w zakresie szacowania szkód:

- 10 kwietnia 2018 r. z Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie przesłano pismo Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie wytycznych jakie należy przyjąć podczas szacowania szkód.
- 11 kwietnia 2018 r. e-mail z pismem prezesa Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej w Olsztynie z wytycznymi dotyczącymi nowych procedur związanych z szacowaniem szkód.

Kopie ww. pism przekazano sołtysom na spotkaniu informacyjnym 16 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 48-56)

Ocena cząstkowa

Urząd posiadał warunki organizacyjne i kadrowe pozwalające na realizację zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych. Wyznaczono osobę odpowiedzialną za przyjmowanie wniosków o szacowanie szkód oraz przekazywanie informacji właściwym sołtysom, wyznaczonym do udziału

⁷ Przyjęte podczas obrad w dniach 18-19 maja 2018 r.

w zespołach dokonujących szacowania. We własnym zakresie przeprowadzono także podstawowe szkolenie z zakresu szacowania szkód łowieckich.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wpływające do Urzędu wnioski o szacowanie szkód były rejestrowane w referacie Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt w wydzielonej podteczce „Szkody łowieckie”, dla której sporządzono listę spraw. Ewidencja zawierała następujące dane: krótką treść sprawy, od kogo wpłynęła, datę wszczęcia sprawy i uwagi, w których wpisano nazwę Koła Łowieckiego na terenie którego zgłoszono szkodę.

Urząd informował właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych w sposób zwyczajowo przyjęty (na tablicy ogłoszeń) o zmianie ustawy i możliwości składania do burmistrza wniosków o szacowanie szkód w uprawach. W ogłoszeniu tym wskazano, że na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) w zakładce „Ochrona Środowiska-Łowiectwo” zamieszczono wzór wniosku do pobrania dla zgłaszających szkody oraz wzór protokołu z szacowania szkód. Na stronie BIP zamieszczono także wykaz adresowy kół łowieckich działających na terenie Gminy, „wykaz granic obwodów łowieckich” oraz mapy obwodów łowieckich.

(akta kontroli str. 57-61)

2.2. W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. na terenie obwodów łowieckich znajdujących się w granicach gminy zwierzyna łowna wyrządziła szkody w uprawach na powierzchni 66,4 ha (powierzchnia zredukowana). Największe szkody wyrządziły w tym okresie dziki (65,4 ha pow. zredukowanej) oraz jelenie na 1 ha. Szkody objęły 54,7 ha łąk i pastwisk oraz 11,7 ha pozostałych upraw⁸.

(akta kontroli str. 62)

2.3. W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. do Urzędu wpłynęło 31 wniosków o szacowanie szkody. Odszkodowania w łącznej kwocie 41,1 tys. zł ustalono na podstawie 21 złożonych wniosków. W pozostałych dziesięciu przypadkach nie ustalono odszkodowania, m.in. ze względu na kwotę odszkodowania poniżej wartości 1dt żyta (4 przypadki), braku szkody w ogóle (3 przypadki), zebranie plonu przed szacowaniem (2 przypadki), wyrządzenie szkody przez losia (1 przypadek).

(akta kontroli str. 63)

2.4. W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. Gmina brała udział w dwóch sprawach o ustalenie wysokości odszkodowania w wyniku mediacji. Postępowania wszczęto na wniosek poszkodowanych, niezadowolonych z działań Koła Łowieckiego „Kaczor” w zakresie szacowania szkód. Burmistrz, zarządzeniami z dnia 22 września 2017 r. i 12 października 2017 r. w sprawie przeprowadzenia mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu, wyznaczył datę (odpowiednio 5 i 26 października 2017 r.), miejsce mediacji (Urząd Miasta) oraz osobę do przeprowadzenia mediacji (w pierwszej sprawie) i powołał trzyosobową komisję (w drugim przypadku). Z negocjacji sporządzono protokoły podpisane przez wszystkie strony mediacji. W wyniku mediacji zawarto ugody, w których koło łowieckie zobowiązało się do:

⁸ Dane na podstawie protokołów szacowań ostatecznych.

- przekazania materiałów potrzebnych do zabezpieczenia nieruchomości osoby poszkodowanej, pomocy przy zainstalowaniu elektryzatora i ogrodzeniu posesji oraz kontrolowania nieruchomości podczas polowań odbywających się w jej pobliżu⁹.
- przeprowadzenia szacowania szkód wyrządzonych w uprawach poszkodowanego oraz ustalenia kwoty i wypłaty odszkodowania.

Urząd nie posiadał informacji o realizacji zobowiązań stron wynikających z przeprowadzonych w Urzędzie mediacji i zawartych ugód.

(akta kontroli str. 63-90)

2.5. W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. ustalenia wysokości odszkodowania w drodze ugody wystąpiło w ośmiu przypadkach. Wartość odszkodowań ustalonych w ten sposób wyniosła łącznie 1735,7 zł oraz uzgodniono przekazanie nasiona traw, płodów rolnych (ziemniaki jadalne) i elementów ogrodzeniowych.

(akta kontroli str. 63, 116-120)

W wyniku analizy dokumentacji trzech spraw zakończonych ugodowym ustaleniem kwoty i formy odszkodowania stwierdzono, że w tych przypadkach:

- Szacowania szkód dokonano na pisemny wniosek poszkodowanego;
- Przy szacowaniu szkód obecny był poszkodowany, co potwierdził podpisem na protokole;
- W protokołach oględzin uszkodzonej uprawy i ostatecznego szacowania szkody wypełniono pozycje formularza dotyczące: gatunku zwierzyny, która wyrządziła szkodę, rodzaju i jakości uprawy, obszaru całej uprawy i szacunkowego obszaru uprawy, która została uszkodzona oraz procentu zniszczenia uprawy na uszkodzonym obszarze;
- Szkody wyrządziły dziki;
- W każdym protokole znalazło się stwierdzenie o „uzgodnieniu” z rolnikiem odszkodowania w formie dostarczenie poszkodowanemu przez koło łowieckie odpowiednio:
 - 1) 500 kg ziemniaków jadalnych,
 - 2) 100 kg nasion trawy,
 - 3) 1000 mb siatki ogrodzeniowej, 2500 mb drutu, 250 szt. izolatorów i 150 szt. kołków ogrodzeniowych oraz kwoty 1140 zł.
- Poszkodowani nie wnieśli zastrzeżeń do ustaleń z protokołów.

(akta kontroli str. 91-99)

2.6. W Urzędzie dysponowano informacjami o jednym przypadku skorzystania przez poszkodowanego z możliwości odwołania do nadleśniczego, zgodnie z art. 46d ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw. Do Urzędu wpłynęło (21 maja 2018 r.) pismo poszkodowanego z prośbą o zwrot kosztów za poniesione straty w uprawach. Burmistrz uznał to pismo za odwołanie od wcześniej sporządzonego (16 kwietnia 2018 r.), przy udziale przedstawiciela Gminy, protokołu oględzin i szacowania szkody i przekazał je (29 maja 2018 r.) wg. właściwości do Nadleśnictwa Kudypy. Nadleśniczy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Kudypy,

⁹ W zamian poszkodowana oświadczyła, że nie będzie wносиła o odszkodowanie

postanowieniem z 5 czerwca 2018 r., stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania¹⁰.

Urząd został również poinformowany przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Wichrowo o oddaleniu odwołania koła łowieckiego od protokołu szacowania ostatecznego ze względu na niedotrzymanie terminów ustawowych.

Urząd nie brał udziału w postępowaniach odwoławczych.

(akta kontroli str. 100-110)

2.7. W okresie 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. wystąpił jeden przypadek szacowania szkód bez obecności poszkodowanego oraz dwa bez obecności przedstawiciela dzierżawcy (koła łowieckiego). Przedstawiciele właściwej terytorialnie izby rolniczej, nie brali udziału w żadnym z przeprowadzonych szacowań szkód.

(akta kontroli str. 63)

2.8. Do sporządzonych protokołów oględzin lub protokołów szacowania ostatecznego strony nie wniosły zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 63)

2.9. Ostatni wniosek o szacowanie szkód w uprawach łowieckich wpłynął do Urzędu 22 sierpnia 2018 r. Sołtys umówił spotkanie z komisją i szacowanie zostało przeprowadzone 29 sierpnia 2018 r. na podstawie obowiązujących do tej pory przepisów (tj. jak w okresie od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 111-115)

2.10. Badanie prawidłowości realizacji przez Urząd i jednostki pomocnicze Gminy procedury szacowania przeprowadzono na podstawie dokumentacji 15 losowo wybranych spraw z okresu od 1 kwietnia 2018 r. do 23 sierpnia 2018 r. Ustalono, że we wszystkich przypadkach:

- szkody szacowano na pisemny wniosek poszkodowanego;
- wnioski składane do Urzędu zawierały m.in.: imię i nazwisko, adres miejsca zamieszkania oraz numer telefonu właściciela albo posiadacza gruntów rolnych, wskazanie miejsca wystąpienia szkody oraz wskazanie rodzaju uszkodzonej uprawy lub płodu rolnego;
- oględziny lub szacowanie ostateczne odbywały się w terminie do 7 dni (14 przypadków) i w jednym przypadku 8 dni od zgłoszenia szkody;
- przy szacowaniu szkód były obecne strony, co potwierdziły podpisami na protokole;
- strony nie wniosły zastrzeżeń do protokołów.

Ustalono, że w dwóch przypadkach nie oszacowano szkody (ze względu na wcześniejsze skoszenie zboża oraz szkody w rzepaku ozimym powstałej wskutek jego wymarznienia); w pięciu przypadkach – w protokołach zawarto informację o ugodowym lub polubownym ustaleniu kwoty lub formy odszkodowania. Urząd nie posiadał informacji o terminach przekazywania odszkodowań przez koła łowieckie.

Oszacowana wartość odszkodowań w ww. próbie wynosiła 19699,45 zł. Oprócz środków pieniężnych, w ramach odszkodowania ustalono m.in.: dostarczenie przez koło łowieckie 500 kg ziemniaków jadalnych, dostarczenie materiału do ogrodzenia upraw oraz nasion trawy do rekultywacji uprawy.

(akta kontroli str. 116-174)

¹⁰ Zgodnie z art. 46d ust.1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, poszkodowany miał 7 dni od podpisania protokołu (16 kwietnia 2018 r.) na wniesienie odwołania do Nadleśnictwa.

2.11. W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych.

(akta kontroli str. 175)

Ocena cząstkowa

Ze względu na krótki okres na przygotowanie do wdrożenia nowych przepisów, komisje szacujące szkody łowieckie korzystały z zasobów technicznych, wiedzy i doświadczenia przedstawicieli kół łowieckich. Na podstawie szczegółowego badania spraw ustalono, że procedura szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych oraz ustalania wysokości odszkodowań była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, z uwagi na uchylene, z dniem 23 sierpnia 2018 r., obowiązków gminy w zakresie szacowania szkód łowieckich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

Olsztyn, dnia 3 grudnia 2019 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
Specjalista Kontroli Państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis