



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.020.07.2019

Pan
Marek Żyliński
Burmistrz Zalewa
14-230 Zalewo
ul. Częstochowska 8

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 Zalewie, ul. Częstochowska 8, 14-230 Zalewo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Żyliński, Burmistrz Zalewa (dalej: „Burmistrz”) od 14 grudnia 2010 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.
Okres objęty kontrolą	Od 1 kwietnia 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.
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	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/140/2019 z dnia 12 listopada 2019 r. (akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie nie przestrzegano w pełni uregulowań prawnych w zakresie szacowania szkód łowieckich w uprawach i płodach rolnych. Ocenę tę potwierdzają stwierdzone nieprawidłowości, które m.in. polegały na niewdrożeniu procedury zmierzającej do oszacowania tych szkód w przypadku dwóch postępowań, które dotyczyły spraw zakończonych ugodą kół łowieckich z poszkodowanymi rolnikami oraz nierzetelnego sporządzania protokołów oględzin/ostatecznego szacowania szkód w przypadku siedmiu innych spraw (70%). Mimo, że zapewniono warunki kadrowe pozwalające na realizację przedmiotowych zadań, gdyż wskazano pracownika do ich realizacji, to jednak nie ustalono w jego zakresie obowiązków zadań przypisanych jednostce samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) dotyczących szacowania szkód łowieckich, a wynikających ze znowelizowanej ustawy – Prawo łowieckie oraz nie zapewniono mu odpowiedniego sprzętu technicznego służącego do szacowania tych szkód.

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

² NIK 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. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy znajdowało się osiem obwodów łowieckich o łącznej powierzchni 18,1 tys. ha⁴, dzierżawionych przez pięć kół łowieckich⁵, tj. trzy obwody z kategorii „średnie”, cztery jako „słabe” i jeden „bardzo słaby”.

(akta kontroli str.4-5)

1.2. Regulamin organizacyjny Urzędu⁶ nie zawierał zapisów w zakresie przypisania odpowiedniej komórce organizacyjnej zadań dotyczących prowadzenia administracji w zakresie łowiectwa, w tym szacowania szkód łowieckich i współpracy z kołami łowieckimi. W Urzędzie sprawy te przydzielono do właściwości Referatu Gospodarki Przestrzennej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej: „GP”), w ramach którego sprawami łowieckimi zajmowały się dwie osoby, w tym kierownik (nadzór) i inspektor (szacowanie szkód), którzy nie otrzymali tych zadań w zakresach obowiązków. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy - Prawo łowieckie⁷ (dalej: „Upl”), nie wprowadzono odpowiednich zmian do RO celem określenia sposobu realizacji zadań dotyczących szacowania szkód łowieckich i wskazania osób lub podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Nie zmieniono też zakresów czynności ww. pracowników, w tym inspektora GP, który przyjmował ww. wnioski, prowadził ich rejestr i dokumentację spraw oraz brał udział w szacowaniu. W zakresie przygotowań do prowadzenia czynności szacowania, Urząd nie wyznaczał sołtysów do zespołów szacujących.

Jak wyjaśnił inspektor GP, Urząd w tym celu nie angażował sołtysów w obawie, że mogą oni nie posiadać wiedzy specjalistycznej w tym zakresie oraz być niechętni do podejmowania decyzji często wobec znajomych rolników lub łowczych.

(akta kontroli str.6-37, 69, 140-141)

1.3. Urząd otrzymał 11 kwietnia 2018 r. informację z W-MIR⁸ o zmianach w Upl wraz z objaśnieniami dotyczącymi wprowadzonych tą ustawą procedur w zakresie szacowania szkód łowieckich. W dniu 13 kwietnia 2018 r. Urząd, za pośrednictwem Nadleśnictwa Dobrocin, otrzymał także informację Ministra Środowiska dotyczącą tych zmian oraz obowiązku udziału przedstawicieli gmin i ich jednostek pomocniczych w szkoleniach z tego zakresu. Inspektor GP wziął udział w spotkaniu informacyjnym na temat zmian w Upl, zorganizowanym 19 kwietnia 2018 r. przez ww. nadleśnictwo, lecz nie brał udziału w szkoleniu, o którym mowa w piśmie DGLP⁹

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 Urząd nie posiadał danych w zakresie powierzchni wyłączonych i leśnych, z powodu położenia części poszczególnych obwodów na terenie także innych gmin (całkowita powierzchnia tych obwodów wynosiła 28,2 tys. ha).

⁵ Koła łowieckie „Łabędź”, „Dzięcioł” i „Słonka” (po 2 obwody) oraz „Knieja” i Wojskowe KŁ „Wiarus” (po jednym).

⁶ Dalej: „RO”, nadany zarządzeniem Nr 120-5/2016 Burmistrza z 23 kwietnia 2018 r., zmieniony zarządzeniem Nr 120-7/2018 z 21 maja 2018 r.

⁷ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 651), która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2018 r.

⁸ Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza w Olsztynie.

⁹ Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych.

z 17 kwietnia 2018 r. Szkolenia te miał prowadzić ośrodek LP¹⁰, w formie stacjonarnej i e-learningowej. W związku z brakiem uczestnictwa w tym szkoleniu, nie poniesiono żadnych kosztów.

Inspektor GP wyjaśnił, że nie brał udziału w tym szkoleniu, gdyż przeoczył, w jakim trybie należy skorzystać z oferty DGLP, który celem zgłoszenia udziału w szkoleniu zalecał skorzystanie z formy elektronicznej. Według inspektora, należało czekać na odrębne wyznaczenie terminu i zaproszenie.

(akta kontroli str.45-59, 78)

1.4. Urząd nie posiadał środków technicznych niezbędnych do realizacji zadań związanych z szacowaniem szkód, lecz celem zapewnienia inspektorowi GP możliwości dojazdu do miejsc szacowania, podpisał z nim umowę na używanie samochodu prywatnego.

Inspektor GP wyjaśnił, że nie posiadał żadnego dodatkowego sprzętu technicznego, a uszkodzone powierzchnie upraw były każdorazowo określane szacunkowo na tzw. „kroki”, przy akceptacji całego zespołu, który także nie posiadał żadnego sprzętu.

(akta kontroli str.60-63, 140-141)

1.5. W okresie objętym kontrolą, w związku z szacowaniem szkód łowieckich, Urząd poniósł koszty w wysokości 461 zł, w tym 292 zł tytułem wynagrodzenia inspektora GP oraz 169 zł na jego przejazdy ww. samochodem.

(akta kontroli str. 55, 64-65)

1.6. W związku z nałożeniem na gminy obowiązków dotyczących szacowania szkód łowieckich, Urząd otrzymał w tym zakresie wytyczne W-MIR (11 kwietnia 2018 r.), Ministra Środowiska – za pośrednictwem Nadleśnictwa Dobrocin (12 kwietnia) oraz Nadleśnictwa Miłomłyn (18 kwietnia), w postaci książki¹¹.

(akta kontroli str. 45-53, 66-67, 88-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Burmistrz nie określił w zakresie obowiązków inspektora GP zadań przypisanych jst dotyczących szacowania szkód łowieckich, a wynikających z nowelizacji Upt.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości było jego zaniedbanie.

(akta kontroli str. 6-32, 38-44)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd zapewnił warunki kadrowe, które pozwalały na realizację zadań dotyczących szacowania szkód w uprawach rolnych. Wyznaczając pracownika do przyjmowania wniosków, prowadzenia ich ewidencji i dokumentacji w zakresie szacowania szkód łowieckich, nie określono jednak w jego zakresie obowiązków zadań odnoszących się do szacowania tych szkód, a wynikających ze znowelizowanej Upt oraz nie zapewniono mu odpowiedniego sprzętu technicznego służącego do czynności szacowania.

¹⁰ Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu.

¹¹ „O szacowaniu szkód łowieckich” – M. Wójcik, I. Holoś-Krajewska, wyd. PARATECHNICA, 2008 r.

2. Prawidłowość 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 rejestrowano w referacie GP sporządzając listę spraw, z uwzględnieniem ich oznaczenia i miejsca powstania szkody, oznaczenia wnioskodawcy oraz adnotacji o sposobie załatwienia wniosku. Rejestr nie zawierał dat wpływu ww. wniosków, wszczęcia spraw i ich załatwienia.

Celem upowszechnienia wiedzy o zmianach przepisów Upt dotyczących właściwości organu kompetentnego do przyjęcia ww. wniosków, na prośbę nadleśnictw podano im informację z adresem Urzędu jako miejscem składania wniosków.

Inspektor GP wyjaśnił, że Urząd zawiadomił wyłącznie nadleśnictwa, gdyż się o to zwracały i zapewniały udostępnienie tej informacji w internecie, tj. ogólnodostępnie.

(akta kontroli str.69-76, 140-141)

2.2. Urząd nie informował właścicieli lub posiadaczy gruntów rolnych z terenu Gminy o osobach uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną (np. informacje na stronie BIP lub tablicy ogłoszeń), gdyż według Burmistrza, informacje przekazane nadleśnictwom były wystarczające.

(akta kontroli str.38-41, 70-76)

2.3. W okresie od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r. na terenie obwodów łowieckich znajdujących się na obszarze Gminy, zwierzyna łowna wyrządziła szkody w uprawach na powierzchni 133,1 ha (pow. zredukowana). Największe szkody wyrządziły w tym okresie dziki (131,7 ha), a pozostałe szkody (1,4 ha) - jelenie, daniela i sarny. Szkody objęły 0,52 ha łąk i pastwisk oraz 131,9 ha pozostałych upraw¹².

(akta kontroli str. 77, 79-81)

2.4. W okresie od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2018 r., według ewidencji GP, do Urzędu wpłynęło 10 wniosków o szacowanie szkód. Odszkodowania ustalono na podstawie siedmiu wniosków na łączną kwotę 56,1 tys. zł. W jednym przypadku szacowanie nie odbyło się z powodu wcześniejszego sprzętu zboża przez rolnika, zaś w dwóch przypadkach doszło do ugody rolników z kołem łowieckim bez wiedzy Urzędu.

(akta kontroli str. 69, 82-85, 94-95, 98-132)

2.5. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki ustalenia wysokości odszkodowania w drodze ugody. Wnioski o szacowanie szkód w tych przypadkach wpłynęły do Urzędu w dniu 25 maja 2018 r., lecz mimo upływu terminu 3 dni na wyznaczenie daty oględzin i powiadomienia o tym poszkodowanych (wg art. 46a ust. 3 Upt), procedura szacowania nie została wdrożona. Po otrzymaniu w dniu 1 czerwca 2018 r. informacji z koła łowieckiego o zawarciu ugód z dwoma rolnikami (7 dni od zgłoszenia szkód), Urząd nie podejmował czynności w tych sprawach.

(akta kontroli str. 82, 94-97)

2.6. W badanym okresie we wszystkich siedmiu przypadkach szacowania szkód:

- brali udział poszkodowani i dzierżawcy obwodów łowieckich,
- odbyły się one bez udziału właściwej terytorialnie izby rolniczej,
- strony nie wnosiły zastrzeżeń do oględzin lub szacowania ostatecznego,
- nie było przypadków odwołania do nadleśniczego w myśl art. 46d Upt,
- nie wpłynęły żadne skargi i wnioski o mediacje dotyczące szacowania,
- nie wystąpiły przypadki pozwów sądowych.

(akta kontroli str. 82-87, 91-95)

¹² Dane według protokołów szacowania ostatecznego.

2.7. Ostatni wniosek o szacowanie szkód wpłynął 3 sierpnia 2018 r., a szacowań ostatecznych dokonano po sześciu dniach na podstawie obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 94-95)

2.8. Badanie prawidłowości realizacji przez Urząd procedury szacowania szkód wykazało, że we wszystkich siedmiu przypadkach¹³:

- szkody szacowano na pisemny wniosek poszkodowanego;
- wnioski zawierały m.in. imię i nazwisko, adres i numer telefonu właściciela/posiadacza gruntów rolnych oraz wskazywały miejsce uprawy uszkodzonej;
- Urząd telefonicznie powiadomił poszkodowanego o terminie oględzin albo szacowania ostatecznego;
- oględziny/szacowania ostateczne odbyły się w terminie siedmiu dni od zgłoszenia szkody, za wyjątkiem jednego przypadku (po 76 dniach, lecz w ciągu 4 dni od powiadomienia o terminie sprzętu upraw);
- niezwłocznie po szacowaniu ostatecznym sporządzono protokół;
- obecność przy szacowaniu strony potwierdziły podpisami na protokole.

Inspektor GP wyjaśnił, że we wszystkich ww. przypadkach szacowania szkód, do wyczerpania kwot odszkodowań stosowano aktualne ceny rynkowe płodów rolnych.

(akta kontroli str. 68,94-97, 140-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Badanie dokumentacji wszystkich 10 spraw o szacowanie szkód wykazało, że:
 - dwa protokoły oględzin nie zawierały szkiców sytuacyjnych, tj. co było niezgodne z art. 46a ust.4 pkt 4 oraz art. 46c ust. 5 pkt 4 Upl, wg których protokoły powinny zawierać takie szkice;
 - w jednej sprawie, dotyczącej szkód na łące, wysokości odszkodowania nie pomniejszono o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania plonów, mimo że według wzoru protokołu – załącznika do rozporządzenia z 2010 r.¹⁴, w protokole należało wykazać te koszty i odliczyć od kwot z tytułu utraconych plonów, co skutkowało zawyżeniem odszkodowania¹⁵;
 - w jednym protokole ostatecznego szacowania brak było danych o stanie i jakości uprawy, niezgodne z art. 46c ust. 5 pkt 3, w zw. z ust. 1 pkt 3 Upl;
 - w czterech sprawach do protokołu oględzin/szacowania ostatecznego nie wpisano informacji o braku zastrzeżeń albo o wniesionych zastrzeżeniach, wbrew wymogom art. 46a ust. 5 oraz art. 46c ust. 6 Upl;
 - w jednym wniosku o szacowanie szkód nie określono rodzaju uszkodzonej uprawy, co było wymagane art. 46 ust. 4 Upl.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. braki formalne wynikały głównie z przeoczenia inspektora GP i pośpiechu podczas wypełniania protokołów, za wyjątkiem nieodliczenia w jednym przypadku nieponiesionych kosztów, gdzie strony ustaliły znikomy wpływ tych kosztów na wysokość odszkodowania.

(akta kontroli str.94-135, 136-139)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 12 ustawy o zmianie Upl, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 49 zmienianej ustawy (art. 1) zachowały moc do wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych,

¹³ Badanie względem wszystkich siedmiu postępowań, w ramach których ustalono odszkodowanie.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i plodach rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 272).

¹⁵ Wyliczenie kwot zawyżenia nie było możliwe z uwagi na brak w protokołach danych do tych wyliczeń.

w brzmieniu nadanym tą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. W związku z tym, ww. działania były niezgodne z Upł w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia do 23 sierpnia 2018 r. oraz rozporządzeniem z 2010 r.

2. W dwóch spośród 10 spraw Urząd nie wszczął procedury szacowania szkód, tj. wbrew wymogom art. 46a ust. 3 Upł nie zawiadomił stron nie później niż przed upływem trzech dni od daty otrzymania zgłoszeń szkód o terminie oględzin/szacowania ostatecznego i nie doprowadził do szacowania.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie wszczął tych postępowań sugerując się pismem Ministra Środowiska do PZŁ¹⁶, który apelował do kół łowieckich, aby sprawy odszkodowań załatwiać w drodze porozumień z rolnikami, poza procedurą Upł. Podał, że inspektor GP informował telefonicznie właściwe koło o wpływie ww. wniosków i możliwości sugerowanej przez Ministra, dlatego też nie zawiadomił stron o terminie szacowania i zaniedbał wszczęcie spraw, które w chwili powzięcia wiedzy o zawartych ugodach stały się bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str.94-97,136-142)

Zdaniem NIK, zawarcie ugody w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania powinno być poprzedzone wyliczeniem odszkodowania wg zasad rozporządzenia z 2010 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd realizował procedurę szacowania szkód na podstawie wniosków, które zawierały wymagane elementy. Terminowo powiadamiał strony o dacie oględzin/szacowania ostatecznego, za wyjątkiem dwóch spraw, gdzie postępowania nie zostały wszczęte, a strony zawarły ugody poza procedurą Upł i rozporządzenia z 2010 r. w sprawie szacowania. Przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów oględzin/szacowania ostatecznego stanowiły także naruszenie tej procedury.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze zmianą przepisów Upł, na podstawie których z dniem 23 sierpnia 2018 r. zniesiono obowiązek gmin dotyczący szacowania szkód łowieckich, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

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, 6 grudnia 2019 r.

Kontroler
Edward Odojewski

Główny specjalista kontroli państwowej

.....

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie

z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor

¹⁶ Pismo z 26 kwietnia 2018 r. do Polskiego Związku Łowieckiego ws. zawierania ugód z rolnikami.