



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4113-002-04/2014
D/14/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/508 – „Prowadzenie gospodarki łowieckiej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Anna Brewka – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 90920 z dnia 21 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie („Urząd”), ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Marszałek”)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Zgodnie z wymogiem art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹ („upł”), dokonano podziału województwa warmińsko-mazurskiego („województwa”) na obwody łowieckie. Przed podjęciem uchwały w tej sprawie przez Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, uzyskano pozytywne opinie właściwych dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, Polskiego Związku Łowieckiego oraz Warmińsko-Mazurskiej Izby Rolniczej. Wywiązano się także z obowiązku dokonania kategoryzacji obwodów polnych przed upływem okresu obowiązywania umów dzierżawy obwodów łowieckich na terenie województwa. Izba zwraca jednak uwagę, iż kategoryzacja obwodów była przeprowadzona niezgodnie z procedurami określonymi w uchwale Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej „Zarządu Województwa”).

Zarząd Województwa wywiązał się z obowiązku wypłacania odszkodowań, ze środków budżetu państwa, za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną oraz za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na obszarach nie wchodzących w skład obwodów łowieckich. Odszkodowania te wypłacane były jednak z opóźnieniem, czego przyczyną była konieczność uruchamiania procedury administracyjnej dotyczącej uzyskania środków z budżetu państwa.

W latach 2012-2014, w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących na terenie województwa działalność polegającą na organizacji polowań, Marszałek nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 22a upł, mimo że podmioty te nie w pełni wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków, np. w zakresie terminowego dostarczania oryginalnych umów ubezpieczenia swej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dokonywanie podziału województwa na obwody łowieckie i ich kategoryzacja

Opis stanu faktycznego

1.1. Według obowiązującego regulaminu organizacyjnego, zadania dotyczące gospodarki łowieckiej na terenie województwa należały do zadań Biura Polityki Ekologicznej Departamentu Ochrony Środowiska w Urzędzie. Zgodnie z przyjętym

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1226, ze zm.

zakresem obowiązków zadania te realizowały dwie osoby, zatrudnione odpowiednio na stanowisku inspektora ds. łowiectwa i ochrony przyrody oraz specjalisty ds. ochrony przyrody.

Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Sejmik”) uchwałą z 27 listopada 2008 r. wprowadził podział województwa na 370 obwodów łowieckich. W załączniku do uchwały wskazano m.in. nowy i poprzedni nr obwodu, jego powierzchnię ogólną (w ha) i opis przebiegu granic.

(dowód: akta kontroli str. 3-18)

Przed zatwierdzeniem, uchwała ta została pozytywnie zaopiniowana przez właściwych terytorialnie Dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych („RDLP”), Zarządy Okręgowe Polskiego Związku Łowiectwa („PZŁ”) oraz przez Warmińsko-Mazurską Izbę Rolniczą.

Powierzchnia ogólna poszczególnych obwodów wynosiła od 2.272 ha (obwód nr 202 – zarządzany przez Polską Akademię Nauk) do 15.336 ha (obwód nr 67). Obwód łowiecki nr 202 (poprzednio nr 125) został utworzony decyzją z 22 marca 1985 r., wydaną przez Urząd Wojewódzki w Suwałkach, w oparciu o poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt i prawie łowieckim (Dz. U. z 1973 r. Nr 33, poz. 179).

(dowód: akta kontroli str. 19-35)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd nie posiadał dokumentów dotyczących uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska na utworzenie obwodu łowieckiego o powierzchni mniejszej niż 3.000 ha, tj. obwodu nr 202 (poprzednio 125). Powierzchnia tego obwodu, wg stanu na 27 listopada 2008 r. (dzień podjęcia uchwały w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie) oraz na 24 maja 2011 r. (aktualizacja rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich), wynosiła 2.272 ha.

W badanym okresie Urząd nie podjął żadnych działań w celu uzyskania ww. zgody, mimo że w myśl art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie² („upł”), obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, nie mniejszej niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Stosownie do ust. 2 ww. artykułu, obwody łowieckie o mniejszej powierzchni mogą być tworzone w szczególnych przypadkach (uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi), za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska.

Specjalista ds. ochrony przyrody w Biurze Polityki Ekologicznej Departamentu Ochrony Środowiska w Urzędzie, odpowiedzialny m.in. za podział województwa na obwody łowieckie oraz dokonywanie zmian granic tych obwodów – wyjaśnił, że *obwód nr 202 był utworzony na podstawie decyzji wojewody suwalskiego z 1985 r. Uważał, że w tym przypadku sejmik województwa uchwałą z 2008 r. nie powoływał nowego obwodu łowieckiego, dlatego też nie podjęto żadnych działań w celu uzyskania zgody ministra środowiska na utworzenie obwodu o powierzchni mniejszej niż 3.000 ha. Ponadto, Minister Ochrony Środowiska w swojej decyzji z 13 października 1997 r. wyłączył ten obwód z wydzierżawienia i przekazał go w zarząd Stacji Badawczej Rolnictwa Ekologicznego i Hodowli Zachowawczej Zwierząt Polskiej Akademii Nauk w Popielnie. W związku z powyższym uznałem, iż nie ma potrzeby występowania do Ministra Środowiska o wydanie zgody na utworzenie przedmiotowego obwodu, gdyż minister, wydając w 1997 r. powyższą decyzję, akceptował istnienie tego obwodu.*

(dowód: akta kontroli str. 10-18 i 35-44)

² Dz. U. z 2013 r. poz. 1226 ze zm.

1.2. W rejestrze powierzchniowym obwodów łowieckich, zaktualizowanym 24 maja 2011 r., w odniesieniu do terenów zalesionych wyróżniono grunty Lasów Państwowych (Skarbu Państwa) oraz grunty należące do pozostałych właścicieli. Wersja elektroniczna ww. rejestru z podziałem m.in. na gminy i powiaty została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu.

W latach 2012-2014 Sejmik nie dokonywał zmian wyznaczonych obwodów łowieckich.

(dowód: akta kontroli str. 37-40 i 45-46)

1.3. Zespół do spraw kategoryzacji obwodów polnych, o którym mowa w § 1 ust.1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie zasad kategoryzacji obwodów łowieckich, szczegółowych zasad ustalania czynszu dzierżawnego oraz udziału dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną³ (zwane dalej „rozporządzeniem o kategoryzacji obwodów”), powołany został uchwałą Zarządu Województwa z dnia 14 listopada 2006 r. W skład zespołu weszli przedstawiciele:

- Zarządu Województwa – specjalista ds. ochrony przyrody w Biurze Polityki Ekologicznej Urzędu, a w przypadku jego nieobecności – Kierownik Biura Polityki Ekologicznej Urzędu – jako przewodniczący Zespołu,
- Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP) – nadleśniczy lub inny upoważniony przedstawiciel właściwy dla terenu, na którym położony jest obwód łowiecki – jako członek Zespołu,
- Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ) – Łowczy Okręgowy lub inna upoważniona osoba właściwa dla obwodu, który będzie kategoryzowany – członek Zespołu,
- dzierżawcy lub zarządcy obwodu, który będzie kategoryzowany – członek Zespołu.

Zgodnie z zapisami ww. uchwały, przedstawiciele RDLP, PZŁ oraz dzierżawcy lub zarządcy obwodu przystępują do pracy w Zespole na podstawie pisemnych upoważnień (§ 1 ust. 2). Przewodniczący Zespołu, w porozumieniu z właściwą RDLP, ustala termin i miejsce pracy Zespołu, a także zawiadamia o tym zainteresowane strony z 7-dniowym wyprzedzeniem (§ 3). Z posiedzeń Zespołu sporządza się protokół, który zawiera w szczególności: datę posiedzenia, określenie przedmiotu obrad, podjęte ustalenia, listę obecności wraz z podpisami uczestników (§ 4). Wynikiem prac Zespołu są karty oceny kategorii obwodów, w oparciu o propozycje nadleśnictw oraz dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do uchwały (§ 2).

(dowód: akta kontroli str. 47-52)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu, pismem z 16 listopada 2006 r., powiadomił Dyrektorów RDLP w Olsztynie, Białymstoku, Toruniu i Gdańsku oraz Zarządy Okręgowe PZŁ w Olsztynie, Suwałkach, Elblągu, Toruniu, Ciechanowie i Ostrołęce o powołaniu Zespołu do spraw kategoryzacji polnych obwodów łowieckich. Ze względów organizacyjnych wystąpił o zgodę na połączenie pracy zespołów dokonujących kategoryzacji w obwodach łowieckich leśnych i polnych w jednym miejscu i czasie.

(dowód: akta kontroli str. 53)

W związku ze zbliżającym się okresem wygaśnięcia umów dzierżawy obwodów łowieckich, pismem z 14 marca 2007 r. Marszałek poinformował wszystkich starostów województwa o nowych kategoriach obwodów łowieckich w celu

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 210, poz. 1791 ze zm.

wykorzystania ich w przypadku zawierania nowych umów dzierżawy. Do pisma załączył również stanowisko Ministra Środowiska z 28 lutego 2007 r. dotyczące postępowania, w związku z brakiem aktualizacji danych rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich.

Według danych zaktualizowanego w maju 2011 r. rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich, spośród 370 obwodów – 261 należało do obwodów polnych a 109 do obwodów leśnych. Według kategoryzacji z 2007 r., przeprowadzonej przez Zespół powołany przez Zarząd Województwa, spośród 261 obwodów polnych – 138 uzyskało kategorię „bardzo słaby”, 109 – „słaby” i 7 – „średni”. Pozostałe 8 obwodów w dniu sporządzania kategoryzacji należało do obwodów leśnych, zaś 6 – stało się obwodami leśnymi w wyniku aktualizacji rejestru powierzchniowego.

(dowód: akta kontroli str. 54-70)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd nie posiadał protokołów z posiedzeń Zespołu (o których mowa w § 4 ww. uchwały Zarządu Województwa z dnia 14 listopada 2006 r.), a także pisemnych upoważnień przedstawicieli RDLP, PZŁ oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich uczestniczących w pracach Zespołu (§ 1 ust. 2 ww. uchwały).

Specjalista ds. ochrony przyrody w Biurze Polityki Ekologicznej Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu, który zgodnie z uchwałą Zarządu Województwa pełnił funkcję przewodniczącego Zespołu do spraw kategoryzacji obwodów polnych, wyjaśnił, że *na podstawie decyzji dyrektorów RDLP w Białymstoku, Olsztynie Toruniu i Gdańsku, jako przedstawiciel zarządu województwa był również członkiem Zespołu do spraw kategoryzacji obwodów leśnych. W związku z tym, w wyniku ustaleń pomiędzy dyrektorami RDLP, urzędem marszałkowskim oraz zarządami okręgowymi PZŁ, przyjęto następującą kolejność prac:*

- *nadleśnictwa wraz z dzierżawcami lub zarządcami obwodów łowieckich wspólnie wypełniali karty kategoryzacji obwodów,*
- *karty dla wszystkich obwodów z terenu nadleśnictwa (polnych i leśnych) podpisane przez przedstawiciela nadleśnictwa i dzierżawcy/zarządcy były przesyłane do właściwej RDLP,*
- *pozostali członkowie zespołów ds. kategoryzacji, tj. przedstawiciel RDLP, urzędu marszałkowskiego oraz Zarządu Okręgowego PZŁ, dokonywali sprawdzenia przesłanych kart oraz składali swoje podpisy ostatecznie zatwierdzające przyznaną kategorię obwodu.*

Podał, iż w związku z tym, że ustawodawca nie określił zasad przeprowadzania kategoryzacji oparł się na doświadczeniach RDLP i dlatego nie sporządzał odrębnych protokołów ze spotkań Zespołów. Podczas jednego spotkania w jednej RDLP zatwierdzane były kategorie dla wszystkich obwodów z danego terenu. W spotkaniach tych uczestniczyły z reguły 3 osoby, tj. przedstawiciel RDLP, Zarządu Okręgowego PZŁ oraz Urzędu. Jeśli chodzi o upoważnienia do pracy w Zespole, były one wymagane jedynie od członków kół łowieckich (zwykle w pracy zespołu uczestniczyli przedstawiciele zarządu kół łowieckich). Upoważnienia te gromadzili Nadleśniczowie w swej dokumentacji, na etapie wypełniania kart kategoryzacji obwodu.

(dowód: akta kontroli str. 41-44 i 71-74)

Opis stanu
faktycznego

Urząd nie posiadał danych o kategorii ośmiu obwodów polnych. Dotyczyło to obwodów, które wg stanu na 2007 r. (okres sporządzania kategoryzacji) należały do obwodów leśnych (od 40% do 50% ich powierzchni stanowiły lasy), zaś po aktualizacji rejestru w 2011 r. stały się obwodami polnymi (las stanowiły od 31,3% do 39,5% ich powierzchni).

W § 1 ust.1 rozporządzenia o kategoryzacji obwodów określono m.in., że w przypadku obwodów polnych, ich kategoryzacji dokonuje zespół powoływany przez właściwy zarząd województwa.

W piśmie z 14 marca 2007 r. skierowanym do Starostów nie podano także kategorii pięciu obwodów polnych, których lesistość wynosiła od 0,4% do 37,4%.

Specjalista do spraw ochrony przyrody wyjaśnił, że w piśmie kierowanym do Starostów nie podano kategorii czterech obwodów łowieckich, na terenie których były utworzone Ośrodki Hodowli Zwierzyny Lasów Państwowych, które na podstawie art. 28 ust. 2 upł wyłączono z wydzierżawiania. Z powodu wątpliwości interpretacyjnych i przeoczenia nie podano także kategorii dla obwodu nr 201 ustanowionego na jeziorze Śniardwy. W przypadku obwodów, które w czasie sporządzania kategoryzacji należały do obwodów leśnych, zaś po aktualizacji rejestru powierzchniowego (w 2011 r.) przeszły do grupy obwodów polnych, nie było podstaw do ustalania ich kategorii, bowiem Urząd nie otrzymał wniosku w tej sprawie. Zgodnie z § 1 pkt 4 rozporządzenia o kategoryzacji obwodów, w trakcie trwania umowy dzierżawy zmiany kategorii można dokonać tylko na wniosek wydzierżawiającego, dzierżawcy lub zarządcy obwodu. W tych przypadkach, nadleśnictwa przekazały dotychczasowe umowy dzierżawy właściwym starostwom, które zobowiązane były do zawarcia aneksów i naliczania czynszu dzierżawnego na lata następne.

(dowód: akta kontroli str. 41-44, 62-65 i 75-90)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Marszałek, jako organ odpowiedzialny za kategoryzację obwodów polnych, w celu rzetelnego prowadzenia dokumentacji w tym zakresie winien dysponować aktualnymi danymi o kategoriach wszystkich obwodów polnych na terenie województwa.

Opis stanu faktycznego

1.4. W latach 2012-2014 Marszałek nie był informowany, czy i których obwodów nie wydzierżawiono kołom łowieckim. Według danych własnych Urzędu (stan na dzień 31 października 2014 r.) spośród 370 obwodów, 335 było wydzierżawionych kołom łowieckim, a 35 przekazanych w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw), Zarządowi Głównemu PZŁ oraz Polskiej Akademii Nauk.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Ocena cząstkowa

Zgodnie z obowiązującymi wymogami, w 2008 r. dokonano podziału województwa na obwody łowieckie, a w 2011 r. zaktualizowano ich powierzchnię. Skutkiem tej aktualizacji 8 obwodów leśnych przekształcono w obwody polne, zaś 6 obwodów polnych w obwody leśne. Należy przy tym zaznaczyć, iż kategoryzacja obwodów była wykonywana na przełomie lat 2006/2007, a podział województwa na obwody polegał na nadaniu nowych numerów już istniejącym obwodom. Urząd nie posiadał jednak pełnej dokumentacji związanej z kategoryzacją obwodów łowieckich, w tym zwłaszcza wymaganych protokołów z posiedzeń Zespołu ds. kategoryzacji.

2. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i obywateli w zakresie szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2014 (do 31 października 2014 r.) do Urzędu wpłynęły trzy skargi związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, które przekazano właściwym organom. I tak, skargę z:

- 30 lipca 2013 r. przekazano Ministrowi Ochrony Środowiska; dotyczyła ona sposobu szacowania szkód i wysokości wypłacanych odszkodowań przez koło łowieckie „Żubr” (do dnia kontroli NIK, Urząd nie został poinformowany o sposobie jej załatwienia),

- 2 maja 2013 r. – Zarządowi Okręgowemu PZŁ w Olsztynie; dotyczyła nieprawidłowego przeprowadzania oględzin przez Koło Łowieckie „Żubr” (została ona uznana przez PZŁ za bezzasadną i rozpatrzona odmownie),
- 10 maja 2012 r. – Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Mazowieckiego; dotyczyła wypłaty odszkodowań przez koło łowieckie „Nemrod” w obwodzie łowieckim znajdującym się na terenie województwa mazowieckiego (ostatecznie została ona rozpatrzona przez Zarząd Okręgowy PZŁ w Ciechanowie, który wskazał na możliwość przeprowadzenia mediacji lub wszczęcia postępowania przed sądem powszechnym).

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

2.2. W badanym okresie Urząd otrzymał łącznie 142 zgłoszenia dotyczące szkód spowodowanych przez zwierzęta łowne (20 w 2012 r., 56 w 2013 r. i 66 do 31 października 2014 r.), z tego w 95 przypadkach po rozpatrzeniu sprawy przyznano odszkodowania, w 30 – odmówiono przyznania odszkodowania, a w 17 – sprawę przekazano innym organom (dziewięć – właściwym kołom łowieckim, cztery – Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie, trzy właściwym nadleśnictwom, a jedną – Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Podlaskiego). Przyczyną nieprzyznania odszkodowania było: odstąpienie przez podmiot zgłaszający od roszczeń lub niezgłoszenie uprawy do końcowego szacunku (w siedmiu przypadkach), stwierdzenie znikomego uszkodzenia lub kwoty odszkodowania nie przekraczającej wartości 100 kg żyta/ha (w pięciu), natomiast w pozostałych 18 przypadkach spowodowane było to m.in. przekroczeniem terminu zgłoszenia szkody, zbiorem uprawy przed terminem ostatecznego szacowania szkody, a także zgłoszeniem szkody na terenach innych niż rolne (boisko, trawnik, skarpa rowu, uprawa leśna).

(dowód: akta kontroli str. 92)

2.3. W badanym okresie Marszałek wydał jedno zezwolenie (1 kwietnia 2014 r.) na odstąpienie od zakazu płoszenia zwierząt łownych. Wydano je na wniosek Ośrodka Badań i Kontroli Środowiska sp. z o.o. w Katowicach, w związku z koniecznością przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej na potrzeby opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko, w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa dwutorowej linii 400 kV Ostrołęka-Olsztyn Mątka z czasową pracą jednego toru na napięciu 220 kV w relacji Ostrołęka-Olsztyn”. Po rozpatrzeniu ww. wniosku, spełniającego wymogi określone w art. 9a ust. 2 upł, a także po uzyskaniu pozytywnej opinii PZŁ, Marszałek wyraził zgodę na odstąpienie od zakazu płoszenia 26 gatunków zwierząt, w okresie od dnia udzielenia zezwolenia do 31 lipca 2014 r. W zezwoleniu odnotowano, iż czynności kontrolne ze strony Marszałka dotyczące realizacji zezwolenia w terenie wykonywane będą przez osoby posiadające imienne upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 105-113)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W badanym okresie, pracownicy Urzędu nie przeprowadzili w imieniu Marszałka czynności kontrolnych, o których mowa w art. 9a ust. 4 upł, dotyczących spełniania warunków określonych w wydanym zezwoleniu.

Specjalista ds. ochrony przyrody w Urzędzie podał, iż *nie dokonywano kontroli spełnienia warunków określonych w ww. zezwoleniu, gdyż nie było możliwości skontrolowania sposobu przeprowadzania inwentaryzacji zwierzyny. Po konsultacji telefonicznej z pracownikiem Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska, odstąpiono od czynności kontrolnych w tym przypadku. Ośrodek Badań i Kontroli Środowiska sp. z o.o. został zobowiązany do przedłożenia, w terminie do 31 grudnia 2014 r., informacji na temat wykorzystania*

zezwoleń. Na jej podstawie, stosownie do art. 9a ust. 5 upł, do 30 czerwca 2015 r. zostanie przedłożony ministrowi środowiska raport zawierający informację o wykorzystaniu zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 41-44 i 114)

Ocena cząstkowa

Urząd rzetelnie rozpatrywał wszystkie wpływające skargi i zgłoszenia dotyczące gospodarki łowieckiej prowadzonej na terenie województwa. Bez zbędnej zwłoki przekazywano sprawy właściwym organom lub udzielano odpowiedzi. Izba zwraca natomiast uwagę na konieczność dokumentowania przyczyn niepodejmowania czynności kontrolnych, w zakresie prawidłowości spełnienia warunków określonych w wydanym przez Marszałka zezwoleniu na odstąpienie od zakazu płoszenia zwierzyny.

3. Efekty finansowe prowadzenia gospodarki łowieckiej

Opis stanu faktycznego

3.1. Wypłacane w badanym okresie odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną wyniosły łącznie 483,4 tys. zł, z tego:

- 370,8 tys. zł (77%) stanowiły odszkodowania wypłacane za szkody wyrządzone na obwodach polnych, przez zwierzęta łowne objęte ochroną całoroczną (łośie) – art. 50 ust. 1 upł,
- 112,6 tys. zł (23%) – za szkody wyrządzone na obszarach nie wchodzących w skład obwodów łowieckich, przez dziki, jelenie i sarny – art. 50 ust. 1b upł.

W latach 2013-2014 (do 31 października) z tytułu wypłaty ww. odszkodowań Urząd poniósł koszty w łącznej wysokości 29,5 tys. zł, w tym 8,2 tys. zł stanowiły koszty delegacji pracowników Urzędu uczestniczących w wycenie odszkodowań, a 21,3 tys. zł – koszty sporządzania w 2014 r. wycen przez rzeczoznawców.

We wcześniejszym okresie Urząd nie wyodrębniał kosztów związanych z przygotowaniem wypłat odszkodowań, gdyż były one uwzględniane w ogólnych kosztach funkcjonowania Urzędu. W dniu 5 grudnia 2013 r. Urząd otrzymał pismo Ministra Środowiska, wraz z opinią Ministra Finansów z 6 listopada 2013 r., informujące, iż ponoszone przez zarządy województw koszty obsługi procesu szacowania szkód łowieckich wyrządzanych przez zwierzęta łowne (koszty szacowania, ekspertyz i wyceny szkód łowieckich) winny być finansowane w ramach dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, planowanej w budżecie wojewody.

Pismem z 19 grudnia 2013 r. Marszałek wystąpił do Wojewody o przyznanie środków finansowych w kwocie 4.181,64 zł, na pokrycie kosztów podróży służbowych pracowników realizujących zadania z zakresu łowiectwa. Decyzją z 27 stycznia 2014 r. Wojewoda zwiększył Samorządowi Województwa plan dotacji celowych na 2014 r. o kwotę 4.182 zł, na pokrycie kosztów podróży służbowych związanych z obsługą procesu szacowania szkód łowieckich wyrządzanych przez zwierzęta łowne.

(dowód: akta kontroli str. 115-119)

3.2. Analiza losowo wybranej dokumentacji dotyczącej 15 przypadków (spośród 95 spraw, w których przyznano odszkodowania) wykazała, że Urząd wypłacił odszkodowania po upływie od 49 do 128 dni od daty ostatecznego szacowania szkody.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań w uprawach i płodach rolnych⁴, w § 6 w związku z § 7 stanowi, że wypłaty odszkodowań

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 45 poz. 272.

dokonywane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia protokołu ostatecznego szacowania szkody.

Jak pisał specjalista ds. ochrony przyrody (odpowiedzialny m.in. za prowadzenie spraw związanych z wypłatą odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne), niezachowanie wymaganych terminów wypłat wynikało z przyjętej procedury postępowania, tj.:

- po sporządzeniu protokołu ostatecznego szacowania szkody, Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu kierował do Zarządu Województwa wniosek (zwykle zbiorczy, dotyczący kilku spraw) o wyrażenie zgody na wypłatę odszkodowań ze środków budżetu państwa,
- po uzyskaniu zgody Zarządu, którego posiedzenia odbywały się średnio trzy razy w miesiącu, Marszałek występował do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o przyznanie środków finansowych na wypłatę przedmiotowych odszkodowań,
- Wojewoda, po sprawdzeniu załączonej dokumentacji i wyjaśnieniu ewentualnych wątpliwości kierował wniosek do Ministra Finansów o przekazanie na ten cel środków z rezerwy budżetowej, a następnie przekazywał uzyskane środki na konto Urzędu Marszałkowskiego,
- Skarbnik Województwa stawiał wniosek na posiedzeniu Zarządu Województwa o ujęcie w budżecie Województwa wypłat ww. odszkodowań i po akceptacji dokonywał wypłat (przelewów) na rzecz poszkodowanych.

(dowód: akta kontroli str. 120-139)

Wydatki na realizację zadań w zakresie łowiectwa, w tym wypłat odszkodowań, uwzględniane były w planie budżetu Województwa w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01095 Pozostała działalność, § 4590 Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych. W latach objętych kontrolą, według stanu na dzień 1 stycznia, w planie wydatków na ww. cel uwzględniano jedynie kwotę 10 zł, zaś po zmianach (wg stanu na koniec roku) kwota ta wynosiła 105,3 tys. zł w 2012 r. i 149,3 tys. zł w 2013 r. Według stanu na 24 listopada 2014 r., łączna kwota środków uwzględnionych w planie na wypłatę ww. odszkodowań wynosiła 228,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 140-145)

3.3. Pismem z 14 czerwca 2013 r. Urząd poparł wniosek Zarządu Okręgowego PZŁ w Olsztynie o dotację, ze środków Programu Operacyjnego MF EOG 2009-2014 PL O2, na realizację projektu „Poprawa stanu ochrony zwierzyny drobnej oraz odbudowa populacji zająca i kuropatwy w wybranych obwodach łowieckich olsztyńskiego okręgu PZŁ”.

W badanym okresie, Marszałek nie otrzymał wniosku i nie udzielał dotacji na realizację ww. programu. W latach 2012-2014 nie udzielano dotacji Polskiemu Związkowi Łowiectwa.

(dowód: akta kontroli str. 146-149)

Ocena cząstkowa

Pracownicy Urzędu wywiązali się z obowiązku rozpatrzenia wszystkich spraw dotyczących odszkodowań w związku ze szkodami spowodowanymi przez zwierzęta łowne. Podkreślenia przy tym wymaga, że w badanym okresie liczba takich spraw wzrosła prawie trzykrotnie. Nie dotrzymywano natomiast wymaganego, 30-dniowego terminu wypłat odszkodowań, co jednak nie w pełni zależne było od działań Urzędu.

4. Funkcjonowanie nadzoru nad działalnością łowiecką

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z prowadzonym przez Urząd rejestrem, działalność gospodarczą w zakresie usług turystycznych związanych z organizacją polowań i łowiectwem prowadziło na terenie województwa 17 podmiotów gospodarczych (stan na 30 października 2014 r.), w tym: Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie, 7 Nadleśnictw (Pisz, Gołdap, Drygały, Czerwony Dwór, Maskulińskie, Olecko i Borki) oraz 9 prywatnych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

W okresie objętym kontrolą, działalność w zakresie świadczenia usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terenie Polski rozpoczęło pięć podmiotów, w tym: dwa nadleśnictwa w 2012 r., jedno – w 2013 r., a w maju 2014 r. – jeden podmiot prywatny. Działalność taką zawiesiły natomiast dwa podmioty, w tym: jeden w okresie od 20 kwietnia 2012 r. do 1 maja 2013 r., a kolejny – od 30 września 2013 r. Spośród pozostałych 10 podmiotów, które przed 2012 r. rozpoczęły działalność usługową w zakresie łowiectwa, jeden podmiot prywatny poinformował Urząd (pismem z 30 października 2010 r.) o zwieszeniu działalności na okres od 1 listopada 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r.

W latach 2012-2014 Urząd nie otrzymał informacji o naruszeniu przez ww. podmioty warunków wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa. W związku z tym, jak podał specjalista ds. ochrony przyrody, *nie podejmowano żadnych działań zapobiegawczych w tym zakresie. Na bieżąco dokonywano jedynie analizy składanych przez ww. podmioty dokumentów potwierdzających zawarcie umów ubezpieczenia ich działalności.*

(dowód: akta kontroli str. 41-44 i 152)

Ustalone
nieprawidłowości

1) Analiza przedkładanej Marszałkowi dokumentacji, potwierdzającej ustanowienie (zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 upł) obowiązkowego zabezpieczenia majątkowego roszczeń osób trzecich z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, wykazała m.in., że Urząd:

- Nie egzekwował od przedsiębiorców obowiązku przedkładania dokumentów potwierdzających zawarcie nowej umowy ubezpieczenia, przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy. Jedynie w dwóch przypadkach dokumenty wpłynęły do Urzędu na 5 i 12 dni przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy. W 16 przypadkach dokumenty te wpłynęły do Urzędu z opóźnieniem, przy czym w trzech przypadkach odpowiednio 148, 268 i 270 dni po upływie ww. terminu, w sześciu - po upływie od 38 do 90 dni, w siedmiu – od dwóch do 27 dni. W pozostałych (12) przypadkach Urząd nie posiadał potwierdzenia daty wpływu ww. dokumentów.
- Nie podjął działań w celu wyjaśnienia przypadku zgłoszenia zawieszenia działalności usługowej przez jednego z przedsiębiorców, który powiadomił Urząd, iż zawiesza działalność na okres od 1 listopada 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r. Do dnia kontroli NIK, Urząd nie otrzymał dokumentów potwierdzających wywiązanie się przedsiębiorcy z obowiązku ubezpieczenia swej działalności.
- Nie podjął działań w stosunku do Nadleśnictwa Czerwony Dwór, prowadzącego od kwietnia 2012 r. działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium RP. Urząd nie posiadał bowiem dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., zaś za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. posiadał jedynie kopię polisy OC (bez potwierdzenia daty jej wpływu).

2) Urząd przyjął od RDLP w Olsztynie dokumenty potwierdzające bezterminową blokadę środków na rachunku lokaty terminowej (od 1 grudnia 2012 r.), w wysokości 82.000 zł, na rzecz samorządu województwa warmińsko-mazurskiego, z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku ze świadczeniem usług obejmujących polowania. NIK zwraca jednak uwagę, że Urząd nie podjął działań w celu zwiększenia tego zabezpieczenia, pomimo iż wg stanu na dzień kontroli (31 października 2014 r.) jego wysokość wynosiła 19.504 EURO i była niższa niż wymagane 20.000 EURO.

(dowód: akta kontroli str. 153-161)

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 upł, przedsiębiorca podejmujący i wykonujący działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą, jest obowiązany składać właściwemu marszałkowi województwa, przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy, oryginały dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem działalności. Zabezpieczenie polegające na blokadzie środków finansowych na rachunku bankowym, na rzecz właściwego samorządu województwa, powinno być ustalone w wysokości 4% rocznego przychodu z tytułu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, uzyskanego w roku obrotowym poprzedzającym rok zawarcia umowy, jednak nie mniej niż równowartość w złotych 20.000 euro, obliczoną według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym została dokonana blokada środków (art. 18 ust. 3 pkt 3 upł).

W przypadku stwierdzenia naruszeń warunków wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej, właściwy marszałek województwa (stosownie do art. 22a ust. 1 i 2 upł) wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń w wyznaczonym terminie. W przypadku ich nieusunięcia wydaje decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 18 ust. 1 upł, przez okres 3 lat.

Specjalista ds. ochrony przyrody wyjaśnił, iż z powodu przeoczenia nie zwracano uwagi na terminowe składanie umów dotyczących obowiązkowego zabezpieczenia majątkowego roszczeń osób trzecich z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Także z powodu nawału innych obowiązków nie wystąpiono do przedsiębiorcy, który zgłosił okresowe zawieszenie działalności gospodarczej i od dwóch lat nie przedkładał w Urzędzie umów dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia. Zakładano, iż w przypadku ponownego wszczęcia działalności przedsiębiorca przedłoży stosowne ubezpieczenia. Z powodu niedopatrzenia nie wystąpiono do Nadleśnictwa Czerwony Dwór o dostarczenie właściwych (oryginalnych) dokumentów potwierdzających zawarcie umowy ubezpieczenia (w toku kontroli NIK dokumenty te zostały uzupełnione). W związku ze zmianą kursu EURO, Urząd niezwłocznie wystąpi do RDLP Olsztyn o zwiększenie zabezpieczenia polegającego na blokadzie środków finansowych na rachunku bankowym na rzecz samorządu województwa warmińsko-mazurskiego.

Urząd nie przeprowadzał kontroli dotyczących wywiązywania się przedsiębiorców z warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa, nie podejmował również innych działań w tym zakresie, gdyż nie miał informacji o stwierdzonych naruszeniach w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

4.2. W latach 2012-2014 Sejmik nie podejmował uchwał w sprawie skrócenia okresu polowań na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 162)

Działania Urzędu w zakresie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług turystycznych związanych z organizacją polowań ograniczały się wyłącznie do przyjmowania dokumentów potwierdzających zawarcie umów ubezpieczenia tej działalności. Podkreślenia wymaga również, że pomimo otrzymywania wymaganych dokumentów z opóźnieniem, Urząd nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 22a upł i nie wzywał ww. podmiotów do usunięcia tych naruszeń.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Zapewnienia funkcjonowania Zespołu ds. kategoryzacji łowieckich obwodów polnych zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi.
2. Zwiększenia nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie organizacji polowań na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.
3. Wyegzekwowania od RDLP w Olsztynie wymaganej kwoty zabezpieczenia z tytułu świadczenia usług obejmujących polowania.
4. Terminowych wypłat odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez zwierzynę łowną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia 4 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

Kontroler
Anna Brewka
doradca techniczny

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

